



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GLENDIA FERNANDA ALVES COELHO LINS

**DESVENDANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE CRISE:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
EM FORTALEZA/CE NO OLHAR DO CONSEA MUNICIPAL**

FORTALEZA

2024

GLENDIA FERNANDA ALVES COELHO LINS

DESVENDANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE CRISE:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM
FORTALEZA/CE NO OLHAR DO CONSEA MUNICIPAL

Trabalho de Dissertação apresentado ao Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Leila Maria Passos de Souza Bezerra.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- L731d Lins, Glenda Fernanda Alves Coelho.
Desvendando a segurança alimentar em tempos de crise : avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Fortaleza/CE no olhar do Consea municipal / Glenda Fernanda Alves Coelho Lins. – 2024.
171 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Leila Maria Passos de Souza Bezerra.
1. Política de Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Consea. 3. Avaliação em profundidade. 4. Interseccionalidade. 5. Avaliação de políticas públicas. I. Título.

CDD 320.6

GLEND A FERNANDA ALVES COELHO LINS

DESVENDANDO A SEGURANÇA ALIMENTAR EM TEMPOS DE CRISE:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM
FORTALEZA/CE NO OLHAR DO CONSEA MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Linha de pesquisa: Desenho das Políticas Públicas de Caráter Social.

Aprovado em: 25/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Leila Maria Passos de Souza Bezerra (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof^a. Dr^a. Danielle Maia Cruz
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof^a. Dr^a. Maria de Nazaré Moraes Soares
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

À Prof. Dra. Leila Maria Passos de Souza Bezerra pela orientação afetuosa e pertinente.

Às professoras doutoras participantes da banca examinadora, Danielle Maia Cruz e Maria de Nazaré Moraes Soares, pelas valiosas sugestões que contribuíram para o aprimoramento desta dissertação.

À minha família pelo amor e torcida, em especial à minha mãe, Ivaneide, que é minha maior incentivadora.

Ao meu namorado, Golbery, por todo suporte emocional e tecnológico. Sua parceria e cuidados foram essenciais para que eu pudesse superar os desafios e concluir essa jornada.

Às minhas amigas, em especial Sângela, Grace, Olena, Renata e Taís por ouvirem minhas angústias e celebrarem as minhas conquistas.

Aos meus colegas de turma, em especial o João e o Roberto, pelo apoio e pela partilha de aflições e reflexões. Ajudaram a tornar o processo mais leve.

À Escola de Filosofia Nova Acrópole por me ensinar outras formas de ver a vida e a aplicar na prática a virtude da permanência.

Aos entrevistados, que doaram seu tempo e compartilharam suas impressões de forma a enriquecer significativamente este trabalho, tornando possível a compreensão mais profunda do tema da Segurança Alimentar e Nutricional.

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo avaliar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) em Fortaleza, a partir da percepção dos membros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea/Fortaleza), incluindo o período da pandemia de COVID-19. Para tanto, buscou-se analisar o contexto social, histórico e político que fundamentam a PSAN, investigando as condições que levaram à sua formulação e implementação, bem como o conteúdo da política, centrando nas concepções de segurança e insegurança nutricional. Objetivou compreender, ainda, como os membros do CONSEA significam segurança e insegurança alimentar, além de suas percepções sobre os beneficiários desta política. Em perspectiva correlata, vislumbrou apreender se a interseccionalidade - conceito que descreve como os fatores sociais que definem a identidade de uma pessoa se sobrepõem e se relacionam, afetando o acesso a direitos e a relação com a sociedade (Akotirene, 2020) estava, de alguma forma, presente na sua execução, a considerar as interações entre opressões e marcadores sociais como classe social, raça, gênero e território. Para tanto, adotou-se a abordagem da Avaliação em Profundidade, originalmente proposta por Rodrigues (2008), de modo a permitir uma análise qualitativa centrada nas experiências e narrativas dos atores envolvidos, com aportes quantitativos de natureza secundária. Os resultados da pesquisa revelam que os participantes consideram a segurança alimentar como um direito humano fundamental, essencial para a dignidade e o bem-estar das pessoas. Essa perspectiva implica a necessidade de garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, respeitando a diversidade cultural e promovendo práticas alimentares saudáveis. A pesquisa contou com a participação da equipe técnica e de membros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (Consea Fortaleza), selecionados de forma aleatória. As entrevistas, realizadas de forma individual, ocorreram tanto presencialmente quanto virtualmente, utilizando um roteiro semiestruturado. Para a análise dos dados, foi adotada a técnica de Análise Temática, conforme proposta por Minayo (2005). Os entrevistados destacam que não é suficiente apenas ter acesso a alimentos; é crucial que esses alimentos sejam nutricionalmente adequados e seguros, refletindo a importância da qualidade da alimentação como um aspecto central da segurança alimentar. Além disso, a pesquisa indica que a segurança alimentar está intimamente ligada a outras políticas públicas, como assistência social e saúde. A implementação de políticas eficazes é considerada essencial para atender às necessidades das populações vulneráveis, sugerindo que a insegurança alimentar é frequentemente uma questão

de desigualdade socioeconômica. Os participantes apontam que a insegurança alimentar é um reflexo de políticas inadequadas que não atendem às necessidades das populações carentes, evidenciando a urgência de uma abordagem mais integrada e eficaz. Outro ponto crítico identificado na pesquisa é a falta de recursos e de um orçamento estável para financiar iniciativas de segurança alimentar, que é vista como uma barreira significativa para o alcance dos objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Essa limitação orçamentária compromete a capacidade de implementar políticas que garantam o direito à alimentação adequada, perpetuando a insegurança alimentar entre as populações mais vulneráveis. Ainda, restou evidenciado a influência da política nas políticas de assistência social e a fragilidade do Consea diante dessas conjunturas políticas. Portanto, os resultados da pesquisa enfatizam a necessidade de um compromisso renovado e de ações concretas para superar esses desafios, assegurando que a segurança alimentar seja reconhecida e garantida como um direito acessível a todos. As considerações finais destacam a complexidade e os desafios na luta contra a fome, sobretudo durante o contexto pandêmico. Embora a PSAN tenha avançado de uma abordagem restrita para uma perspectiva mais integrada, a reconhecer a fome enquanto um problema social que requer intervenções estruturais e a participação da sociedade civil, ainda há um longo caminho a percorrer para que as políticas públicas possam efetivamente promover equidade e reduzir desigualdades.

Palavras-chave: Política de Segurança Alimentar e Nutricional; Consea; avaliação em profundidade; interseccionalidade; avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

The research aimed to evaluate the Food and Nutrition Security Policy (PSAN) in Fortaleza, with emphasis on the period of the COVID-19 pandemic, from the perception of the members of the Municipal Council for Food and Nutritional Security (Consea/ Fortaleza). To do so, we sought to analyze the social, historical and political context that underlie the PSAN, investigating the conditions that led to its formulation and implementation, as well as the content of the policy, focusing on concepts of safety and nutritional insecurity. It also aimed to understand how the members of CONSEA mean food security and insecurity, as well as their perceptions about the beneficiaries of this policy. In a related perspective, it envisioned whether intersectionality - concept that describes how the social factors that define a person's identity overlap and relate, affecting access to rights and the relationship with Society (Akotirene, 2020), was somehow present in its execution, considering the interactions between oppressions and social markers as social class, race, gender and territory. To do so, the approach of In-depth Evaluation was adopted, originally proposed by Rodrigues (2008), in order to allow a qualitative analysis focused on the experiences and narratives of the actors involved, with quantitative contributions of secondary nature. The results of the survey reveal that participants consider food security as a fundamental human right, essential for the dignity and well-being of people. This perspective implies the need to ensure regular and permanent access to quality food in sufficient quantity, respecting cultural diversity and promoting healthy eating practices. The research was carried out with the participation of the technical team and members of the Municipal Council for Food Safety and Nutrition of Fortaleza (Consea Fortaleza), selected randomly. The interviews, conducted individually, took place both in person and virtually, using a semi-structured script. For the analysis of data, the technique of Thematic Analysis was adopted, as proposed by Minayo (2005). Respondents highlight that it is not enough to have access to food alone; it is crucial that these foods are nutritionally adequate and safe, reflecting the importance of food quality as a central aspect of food security. In addition, the research indicates that food security is closely linked to other public policies such as social assistance and health. The implementation of effective policies is considered essential to meet the needs of vulnerable populations, suggesting that food insecurity is often a matter of socioeconomic inequality. Participants point out that food insecurity is a reflection of inadequate policies that do not meet the needs of underprivileged populations, highlighting the urgency of a more integrated and effective approach. Another critical point identified in the research is the lack of

resources and a stable budget to finance food security initiatives, which is seen as a significant barrier to achieving the objectives of the National System for Food and Nutrition Security (SISAN). This budget limitation compromises the capacity to implement policies that guarantee the right to adequate food, perpetuating food insecurity among the most vulnerable populations. Also, the influence of politics in social assistance policies and the fragility of the Consea before these political conjunctures remained evidenced. Therefore, the research results emphasize the need for a renewed commitment and concrete actions to overcome these challenges, ensuring that food security is recognized and guaranteed as a right accessible to all. The final considerations highlight the complexity and challenges in the fight against hunger, especially during the pandemic context. Although the PSAN has moved from a narrow approach to a more integrated perspective, to recognize hunger as a social problem that requires structural interventions and the participation of civil society, There is still a long way to go before public policies can effectively promote equity and reduce inequalities.

Keywords: Food and Nutritional Security Policy; Consea; in-depth evaluation; intersectionality; public policy evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Situação da segurança/insegurança alimentar no Brasil em 2022.....	52
Figura 2 -	Mapa demonstrativo da insegurança alimentar moderada e grave no norte/nordeste do Brasil em 2022.....	53
Figura 3 -	Linha do tempo da construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional fonte: elaboração própria, adaptado do observatório das desigualdades (2022).....	76
Figura 4 -	Estrutura do Sisan.....	95
Figura 5 -	Estrutura organizacional da SDHDS.....	111
Figura 6 -	Site informativo avisando a criação do Consea Fortaleza em 2024.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Síntese das diretrizes e ações do Plansan Fortaleza 2018-2021.....	99
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Rendimento médio domiciliar per capita.....	92
Tabela 2 - Distribuição percentual do rendimento total dos arranjos domiciliares (%)......	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAGECE	Companhia de Águas e Esgotos do Ceará
CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDS	Compra com Doação Simultânea
CME	Coordenação da Mobilização Econômica
CMF	Câmara Municipal de Fortaleza
CMSAN	Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentação
Consea	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da
CONTRAF	Agricultura Familiar
	Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e
COSAN	Nutricional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSAN	Célula de Segurança Alimentar e Nutricional
CSAN	Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional
CSAN	Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional
DANA	Direito à Alimentação Nutricionalmente Adequada
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GT	Grupo de Trabalho
Habitafor	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional
I CNAN	I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
IA	Insegurança Alimentar
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei da Política da Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedores Individuais
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MME	Ministério de Minas e Energia
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAS	Organização Pan Americana de Saúde
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCFM	Plano de Combate à Fome e à Miséria
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e
PENSSAN	Nutricional
PFZ	Programa Fome Zero
PLANSAN	Plano de Segurança Alimentar e Nutricional
PNA	Plano Nacional de Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNS	Programa de Nutrição em Saúde
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
Pronan	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA	Programa de Suplementação Alimentar

PSAN	Política de Segurança Alimentar e Nutricional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RASSAN	Rede de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
RU	Restaurante Universitário
AS	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCDH	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
SDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SDHDS	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
Secel	Secretaria de Esporte e Lazer de Fortaleza
Sejer	Secretaria Municipal da Gestão Regional
Segov	Secretaria Municipal de Governo
Sejuv	Secretaria Municipal da Juventude
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
Sepog	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à
SETRA	Fome
Seuma	Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UnB	Universidade de Brasília
Usaid	United States Agency for International Development
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA AVALIATIVA.....	28
2.1	Avaliação contra hegemônica: uma abordagem sociológica.....	28
2.1.1	<i>Avaliação em profundidade: perspectiva avaliativa sob enfoque da interseccionalidade.....</i>	29
2.2	Métodos e técnicas de pesquisa.....	30
2.3	Delimitação espacial e temporal.....	32
2.4	Perfis dos interlocutores da pesquisa.....	33
3	A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – COMO SURTIU?.....	35
3.1	A insegurança alimentar – o contraponto da SAN.....	38
3.1.1	<i>A insegurança alimentar e sua interface com a pobreza.....</i>	39
3.2	Aprofundando o conceito de necessidades básicas humanas.....	42
3.3	A interseccionalidade na apreensão do fenômeno social da fome.....	43
3.4	A Insegurança Alimentar e suas dimensões interseccionais.....	46
3.4.1	<i>A fome tem classe – desigualdade social.....</i>	46
3.4.2	<i>A fome tem cor – desigualdade racial.....</i>	48
3.4.3	<i>A fome tem gênero.....</i>	50
3.4.4	<i>A geografia da fome persiste e tem território.....</i>	52
4	CONTEXTUALIZANDO A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A POLÍTICA PÚBLICA PARA SEU ENFRENTAMENTO.....	55
4.1	Primeiras iniciativas estatais frente à fome no Brasil.....	55
4.2	O Regime Militar e seu olhar para a fome.....	58
4.3	Redemocratização: mais direitos sociais? Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN.....	60
4.4	Governo Direitista – Desaparelhamento do Estado – Desmonte das Políticas de Proteção Social.....	66
4.5	Aprofundamento da Insegurança Alimentar em Contexto de Pandemia da Covid-19.....	68
4.6	Retomada da esperança – o Brasil da Segurança Alimentar no 3º Governo Lula?.....	71

4.7	Contextualizando a Política de Segurança Alimentar no Ceará.....	77
4.8	Contextualizando a Política de Segurança Alimentar em Fortaleza.....	79
5	POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL, CEARÁ E FORTALEZA: ANALISANDO SEU CONTEÚDO E INTERFACE COM A INTERSECCIONALIDADE.....	82
5.1	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN): formulação, bases conceituais e coerência interna.....	82
5.2	Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará e Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN/CE: formulação, bases conceituais e coerência interna frente à versão nacional.....	88
5.3	Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza-CE e Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza-CE.....	91
5.3.1	<i>Dados gerais de Fortaleza/CE.....</i>	91
5.3.2	<i>Formulação, bases conceituais e coerência interna da Política e do Plano de SAN de Fortaleza/CE frente à versão Nacional da Política e Plano de SAN.....</i>	94
5.3.2.1	<i>Avaliação do Plano de SAN de Fortaleza no tocante às diretrizes e ações.....</i>	99
6	POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM FORTALEZA-CE: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E CONCEPÇÕES A PARTIR DO CONSEA.....	107
6.1	O papel do Consea no Município de Fortaleza.....	115
6.1.1	<i>A atuação do Consea no período pandêmico.....</i>	116
6.1.2	<i>Estrutura e Funcionamento do CONSEA – Fortaleza.....</i>	119
6.1.3	<i>Atuação dos interlocutores(as) no campo da Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	130
6.1.4	<i>Inserção e Atuação no Consea Fortaleza.....</i>	131
7	O OLHAR DO CONSEA SOBRE A POLÍTICA DE SAN: O QUE EXPRESSAM CONSELHEIROS(AS) E TÉCNICOS(AS)?.....	133
7.1	Das concepções da segurança alimentar e nutricional e seu contraponto, a insegurança.....	133
7.1.1	<i>Das concepções da segurança alimentar.....</i>	134
7.1.2	<i>Das concepções da (in)segurança alimentar.....</i>	138

7.1.3	<i>A quem se destina a política de SAN?</i>	139
7.2	Política de SAN no município de Fortaleza: percepções políticas	143
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
	REFERÊNCIAS	153
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA MEMBROS DO CONSEA	168
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DO CONSEA	171

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação se propõe a avaliar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) no Município de Fortaleza, durante o período pandêmico, através da percepção do olhar dos membros do Consea-Fortaleza, com intento de aprofundar a compreensão acerca da política, bem como de verificar como e se a interseccionalidade está presente na sua execução.

Nesse cenário, a Avaliação de Políticas Públicas, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, o tema da interseccionalidade e seus desdobramentos serão aprofundados nessa pesquisa, que terá como abordagem norteadora a Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008).

Cumprir esclarecer que as políticas públicas desempenham um papel fundamental na sociedade. Elas refletem as escolhas políticas e econômicas de uma nação e têm o potencial de impactar diretamente a vida das pessoas, moldando as relações sociais e a distribuição de recursos e servindo de instrumentos de intervenção do Estado na sociedade. Desta maneira, quando bem elaboradas e inovadoras, as políticas públicas sociais, como a PSAN, podem contribuir significativamente para a redução da desigualdade e da fome, promovendo mais equidade (Pires, 2017).

Para compreender a política como meio de manutenção da ordem vigente, é importante examinar o papel do Estado como regulador e mediador da relação entre capital e trabalho. Além disso, é essencial analisar o papel das classes sociais como protagonistas na conquista de direitos em diversos contextos sociais e históricos, uma vez que as políticas sociais emergiram de suas lutas como uma forma de mitigar as desigualdades. Essas desigualdades são, por sua vez, resultado do próprio funcionamento do sistema capitalista, que busca a produção de excedente de capital (Padrão; Aguiar, 2018)

Entretanto, essas políticas sociais nem sempre se mostram suficientes ou eficazes para lidar com problemas sociais, como a fome, que continuam a existir na sociedade. Nesse sentido, o engajamento social e a articulação política podem ser abordagens essenciais para desenvolver políticas e programas integrados que combatam a fome e suas causas. Assim, uma política destinada a assegurar a segurança alimentar de adultos em situação de vulnerabilidade social não deve se restringir apenas ao fornecimento de alimentos ou refeições, mas deve estar conectada a outras políticas que possam promover uma transformação sustentável na realidade desses grupos.

Nesse contexto, é fundamental abordar a desigualdade social. Trata-se de um tema complexo e em constante debate, que evidencia a privação de direitos humanos básicos em contraste com o alto nível de concentração de recursos. Dessa forma, a privação de direitos humanos está mais ligada à desigualdade na distribuição de recursos do que à sua escassez (Marreira, 2023). A desigualdade social é um desafio que impacta diversos países, incluindo o Brasil, e, lamentavelmente, a fome é uma de suas consequências mais severas.

A fome, assim, impacta de maneira mais severa os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade social, e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional se constitui como uma das estratégias promovidas pela sociedade civil organizada e adotadas pelo Estado para enfrentá-la.

Para contextualizar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, é essencial primeiro definir o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Esta se refere à garantia do direito de todos ao acesso regular e contínuo a alimentos de qualidade, em quantidade adequada, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. A SAN deve ser fundamentada em práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e sejam sustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental (Brasil, 2006).

Nessa esteira, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) corresponde a um conjunto de ações planejadas para garantir essa oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Ela deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo e requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros (CONSEA, 2004).

O papel da PSAN vai além do mero fornecimento de alimentos. Sua formulação é baseada em princípios e diretrizes que visam garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA¹), a fim de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Estas são algumas de suas concepções estruturantes: a **soberania alimentar** (direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam sustentabilidade ambiental, social e econômica); a **intersetorialidade**

¹ Direito Humano à Alimentação Adequada. Este direito abrange o acesso e a disponibilidade de alimentos suficientes, seguros e culturalmente aceitáveis, garantindo que todos os indivíduos estejam livres da fome e da desnutrição. É um direito humano fundamental reconhecido em instrumentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em muitas constituições nacionais, com o objetivo de promover a segurança alimentar, a nutrição e a saúde pública (Leão, 2013).

(articulação entre diferentes setores de governo e sociedade civil para implementar ações integradas e efetivas de SAN); a **participação social** (envolvendo a mobilização e o controle social na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas de SAN); a **inclusão social** (buscando reduzir desigualdades e vulnerabilidades que afetam o acesso aos alimentos e a qualidade da alimentação) e a **sustentabilidade** (considera os aspectos ambientais, culturais, econômicos e sociais na produção, processamento, distribuição e consumo dos alimentos) (CONSEA, 2004).

Para compreender adequadamente a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), é essencial explorar suas origens. Um ponto de inflexão significativo nesse entendimento foi o despertar da consciência sobre a necessidade de intervenção do Estado em relação à fome, que se tornou evidente após as grandes guerras do início do século XX, quando crises alimentares afetaram países desenvolvidos. Nesse interim, a fome foi reconhecida não apenas como um problema individual, mas como uma questão social que requer políticas públicas eficazes e a atuação do Estado para assegurar os direitos alimentares da população (Freitas; Pena, 2007).

Além de entender o que significa Segurança Alimentar, é crucial avaliar se esse direito está sendo efetivado, o que implica identificar sua ausência, conhecida como Insegurança Alimentar. No Brasil, a Insegurança Alimentar é classificada em três níveis: Leve, Moderada e Grave. A Insegurança Alimentar Leve refere-se à preocupação com a quantidade e/ou qualidade dos alimentos disponíveis, refletindo um receio de passar fome no futuro. A Moderada indica que a quantidade de alimentos para a família é restrita em qualidade e/ou quantidade. Por fim, a Insegurança Alimentar Grave representa a falta de alimentos e a consequente fome (Legnaioli, 2021).

A confusão entre os conceitos de fome e insegurança alimentar é bastante comum, pois ambos estão relacionados à violação do direito humano ao acesso a uma alimentação adequada. A fome é definida como a sensação física de dor ou desconforto resultante da falta de alimentos, enquanto a insegurança alimentar refere-se a uma situação em que as pessoas não têm acesso regular e suficiente a alimentos de qualidade (FAO, 2021).

Passar fome é uma consequência direta da insegurança alimentar, que pode se manifestar de várias formas. No entanto, é importante destacar que uma pessoa em situação de insegurança alimentar não necessariamente está passando fome no momento. Isso significa que, embora possa haver uma preocupação constante com a quantidade e a qualidade dos alimentos disponíveis, a pessoa pode ainda ter acesso a algum tipo de alimento, mesmo que este não seja nutricionalmente adequado. Portanto, a insegurança alimentar abrange uma gama mais ampla

de situações que vão além da simples falta de alimentos, incluindo a preocupação com a alimentação e a qualidade dos alimentos consumidos (Legnaioli, 2021).

Mas para além dos textos acadêmicos, na vivência daqueles que têm fome, temos a descrição feita por Carolina Maria de Jesus, favelada, que conviveu com a fome e a miséria, autora de “Quarto de despejo” e que chamava a fome de “amarela”, a cor da bile que regurgita quando o corpo protesta pela falta do alimento, quando falta energia para continuar em pé, quando falta ânimo até para continuar (sobre)vivendo. Essa descrição não apenas destaca a realidade da fome vivida por muitos, mas também enfatiza a luta diária pela sobrevivência e a perda de energia e ânimo que essa condição provoca, simbolizando o sofrimento e a dor que a acompanham (Jesus, 2020).

O desenvolvimento da abordagem do Estado brasileiro em relação à fome reflete uma evolução gradual, moldada por diversos fatores políticos, econômicos e sociais, além da influência da sociedade civil. Josué de Castro, com sua obra "Geografia da Fome" (1946), foi um dos principais responsáveis por trazer à tona a discussão sobre a fome no Brasil, destacando suas causas estruturais e sociais.

Outro importante nome nesse contexto é Herbert de Souza, conhecido como Betinho, que em 1987 lançou a campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que mobilizou a sociedade civil em torno da questão da fome e da pobreza (Santos, 2006).

A partir de 2003, a temática da fome passou a ser abordada de maneira mais sistemática e operacional, especialmente com a implementação do Programa Fome Zero (PFZ), que se tornou um marco na política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Este programa visava garantir o direito à alimentação adequada e foi fundamental para a institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas políticas públicas, culminando na criação da Lei da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006 (Silva, 2014).

A despeito dos esforços anteriores, somente em 2010 o Estado brasileiro reconheceu oficialmente sua responsabilidade quanto à segurança alimentar, ao incluir a alimentação entre os direitos sociais no art. 6º da Constituição da República, por meio da Emenda à Constituição nº 64. Assim, o Estado brasileiro passou a ter o dever de assegurar condições para que todas as pessoas possam exercer esse direito à alimentação de forma plena e digna, implicando também, por tratar-se de um direito social, na participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle das políticas públicas de alimentação e nutrição (Brasil, 2010b).

Essa ínfima contextualização demonstra que a questão da fome, apesar de tratar-se de tema imperativo da dignidade do ser humano no atendimento de suas necessidades básicas², tem suas estratégias de cuidados dependentes dos interesses dos governantes, o que imprimiu sua forma descontínua e negligenciada de tratamento ao longo da história do país.

A relação entre fome e vulnerabilidade social é um tema central nas discussões sobre desigualdade e direitos humanos. A vulnerabilidade social, conforme definido por Cançado, Souza e Cardoso (2014), abrange a situação de desvantagem e exclusão que indivíduos ou grupos enfrentam dentro da sociedade, resultante de uma combinação de fatores como renda, educação, saúde, localização geográfica, cultura e política.

Carmo e Guizardi (2018) complementam essa visão ao definir vulnerabilidade social como a fragilidade dos indivíduos no exercício de sua cidadania, destacando que essa condição é influenciada por fatores históricos, socioeconômicos, culturais, políticos e ambientais. Essa definição amplia a compreensão da vulnerabilidade, sugerindo que a fome é uma manifestação extrema das desigualdades que afetam a capacidade das pessoas de participar plenamente na sociedade e de acessar seus direitos básicos, incluindo o direito à alimentação adequada. Assim, abordar a fome requer uma análise das condições sociais que perpetuam a vulnerabilidade e a exclusão.

Nessa esteira, quando se fala em vulnerabilidade social é impossível não relacionar raça e gênero. Essas são apenas duas dimensões que se entrecruzam, mas cujo entrecruzamento demonstra um efeito avassalador de discriminação, de exclusão e de fome.

Dessa forma, a interseccionalidade, que será explorada de maneira mais aprofundada ao longo desta pesquisa, refere-se à intersecção de diversas formas de discriminação e opressão, incluindo aquelas ligadas à raça, gênero e classe social, entre outras. Esse conceito destaca a importância de uma abordagem integrada, considerando a complexidade das identidades tanto individuais quanto coletivas, bem como as interações entre os diferentes sistemas de opressão ao se analisar questões sociais (Akotirene, 2020).

Portanto, racismo, sexismo, elitismo são formas de opressão que não operam de maneira isolada, mas se interseccionam, criando experiências únicas de discriminação e marginalização para pessoas que pertencem a grupos socialmente desfavorecidos. Nesse

² A noção de necessidades básicas será aprofundada oportunamente, tomando como referência o livro *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*, da autora Potyara Pereira, em que a autora parte de uma crítica à noção liberal de mínimos sociais, que considera insuficiente e limitada para garantir o direito humano à alimentação adequada e a outros direitos fundamentais, propondo uma concepção ampliada e dinâmica de necessidades humanas básicas, que leva em conta as dimensões materiais, sociais, culturais e históricas da vida humana.

contexto, é necessário ter uma perspectiva interseccional embutida nas ações propostas de qualquer política pública, a fim de garantir uma abordagem mais abrangente e eficaz na promoção da justiça social.

Neste contexto brasileiro, historicamente marcado por desigualdades sociais cujas origens remontam a períodos anteriores da nossa formação como nação, Josué de Castro já destacava, na década de 1950, que as raízes da desigualdade estão ligadas ao passado colonial e escravocrata, e essas questões persistem até os dias atuais. É alarmante observar o retrocesso nas políticas sociais e o aumento da fome, especialmente desde 2018, com a ascensão de um governo de direita. De acordo com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018, pelo menos 6,2% dos lares cearenses enfrentaram situações de fome, afetando cerca de 590 mil pessoas, enquanto 46,9% relataram algum nível de insegurança alimentar (IBGE, 2020).

Em 2020, com a chegada da pandemia de Covid-19, que se configurou como uma emergência de saúde pública de relevância internacional provocada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, responsável por uma grave doença respiratória conhecida como COVID-19 (Organização Pan-Americana de Saúde - PAS/OMS, 2020), a situação de fome e desigualdade se agravou de maneira significativa.

Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), mais de 19 milhões de brasileiros enfrentaram a fome em 2020. Esse cenário evidencia que a combinação das crises econômica, política e sanitária resultou em uma drástica redução da segurança alimentar em todo o Brasil. A pesquisa aponta que a escalada da fome durante a pandemia não é atribuível apenas a um vírus, mas sim a escolhas políticas de negação e à falta de medidas efetivas de proteção social (Rede Penssam, 2021).

A Rede PENSSAN conduziu o Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN) em 2022, e os resultados revelaram uma situação ainda mais alarmante do que a observada no primeiro inquérito. Os dados indicam um aumento significativo no número de pessoas enfrentando insegurança alimentar, refletindo a continuidade e o agravamento da crise alimentar no país (Rede Penssam, 2022).

Os dados do 2º inquérito VIGISAN da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssam, 2022) revelam que, em 2022, o número de pessoas em insegurança alimentar aumentou em 7,2% em comparação ao inquérito anterior de 2020 (Rede Penssam, 2021), totalizando 125,2 milhões de brasileiros vivendo em algum nível de insegurança alimentar. Dentre esses, 33 milhões estavam em situação de fome. A

descontinuidade de programas de alimentação e nutrição, juntamente com o fechamento de estabelecimentos comerciais e escolas, o aumento das taxas de desemprego e a elevação dos preços dos alimentos e insumos, como o gás de cozinha, contribuíram para o colapso da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. Além disso, a ausência de políticas públicas efetivas que garantam acesso à renda, trabalho, moradia, saneamento básico, saúde e educação intensificou o aumento da Insegurança Alimentar (IA) no país.

Em Fortaleza/CE, o fechamento do Restaurante Popular (que promovia o acesso à alimentação de qualidade, a um preço acessível para a população em Insegurança Alimentar e Nutricional), desde a pandemia e seu não retorno às atividades mesmo após o período pandêmico acende um alerta acerca do tratamento estatal para a fome.

A fome deve ser uma questão de extrema relevância para toda a sociedade, pois é inaceitável que, em 2024, com todos os avanços tecnológicos, ainda existam pessoas que se preocupam diariamente com o que colocarão em seus pratos e nos de seus filhos. Essa realidade, que parece paradoxal, foi retratada por Carolina Maria de Jesus em seu livro "Quarto de despejo", escrito na década de 1950, e seu relato continua a ser pertinente e atual.

Esse contrassenso pode ser resultado da adoção de uma agenda que não privilegia os direitos e necessidades da população mais pobre e vulnerável, e sim, os interesses de mercados e de grupos econômicos.

No Brasil, o governo de orientação direitista desmantelou as estruturas e mecanismos de participação social, controle social e transparência nas políticas públicas, o que resultou na redução do espaço democrático do Estado. Durante a pandemia, essa administração enfrentou a crise de maneira pouco ortodoxa, o que agravou a já existente crise sanitária, econômica e social. Como resultado dessas ações e omissões, intensificadas pela pandemia, o Brasil voltou a figurar no Mapa da Fome da ONU (Organização das Nações Unidas), registrando recordes de desemprego, complexificação da pobreza, desigualdade, violência, desmatamento e corrupção, além de perder credibilidade e prestígio internacional. É importante destacar que um país é incluído no Mapa da Fome quando mais de 2,5% da população enfrenta falta crônica de alimentos; no Brasil, essa taxa atingiu 4,1% em 2022 (Brasil, 2022).

Necessário enfatizar que quem mais sofre as consequências do capitalismo desumanizador são as pessoas historicamente marginalizadas, como pessoas negras, moradoras de periferia, mulheres e habitantes das regiões Norte e Nordeste do Brasil, sendo estas as pessoas que apresentam maior vulnerabilidade social, tendo em vista que, na grande maioria das vezes, há uma sobreposição dessas opressões, em que o racismo é interceptado por outras estruturas (Ribeiro, 2019).

Nesse contexto, o Inquérito sobre Insegurança Alimentar reforça essa realidade ao indicar que as mulheres negras são as maiores vítimas da fome no Brasil. De acordo com os dados, 4 em cada 10 lares chefiados por mulheres negras enfrentavam privação de acesso aos alimentos, e, entre esses, 2 lares estavam em situação de fome. Além disso, a pesquisa aponta que a insegurança alimentar moderada e grave foi mais prevalente em lares com pessoas negras como referência (Rede Penssan, 2022).

Esse cenário da negritude marcado pela sobreposição de opressões foi um dos motivos que me levaram a escolher o tema de Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Observa-se que as pessoas mais vulneráveis e que mais necessitam do apoio estatal são, em grande parte, as mulheres negras nordestinas. Elas enfrentam uma “acumulação” de opressões que incluem racismo, sexismo, capacitismo, pobreza e discriminação regional. Esse entrecruzamento produz desigualdades e violências específicas.

Assim, como mulher nordestina negra, formada em nutrição e filha de assistente social também negra, tenho profundo interesse pelo tema da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa política representa uma potencial via de transformação da realidade social e está intimamente ligada à Política de Assistência Social. Para que essa transformação ocorra de fato, é essencial que todas as políticas públicas voltadas para o combate às injustiças sociais e à insegurança alimentar incorporem uma perspectiva interseccional de raça e gênero nas suas ações. Isso é particularmente importante, considerando que o grupo social mais vulnerável à fome é composto predominantemente por pessoas negras, especialmente mulheres, que têm uma necessidade ainda maior de amparo do Estado (Pinheiro; Carvalho, 2010).

Diante dessa realidade é necessário falar acerca das Avaliações de Políticas Públicas. Pode-se afirmar, preliminarmente, de maneira geral, que a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado e que, tradicionalmente, é feita de maneira extremamente mecanizada, quantitativa, voltada para resultados (Ramos; Schabbach, 2012).

Entretanto, a avaliação proposta nesta pesquisa foca mais no processo do que nos resultados, priorizando o conteúdo dentro de uma abordagem conhecida como avaliação contra hegemônica. Essa abordagem busca desenvolver novos paradigmas de avaliação, incorporando diferentes perspectivas e interpretações. Além disso, essa perspectiva qualitativa oferece novas oportunidades de análise, especialmente no que diz respeito à avaliação de programas sociais.

A avaliação em profundidade, que será a abordagem contra hegemônica utilizada nesta pesquisa, permite uma melhor compreensão das políticas públicas ao levar em conta a configuração do Estado em que estão inseridas, sua interação com a sociedade e as

particularidades de cada local de implementação. Essa abordagem considera as relações com os diversos atores envolvidos nas políticas, que atribuem sentidos e significados de acordo com seus contextos culturais e institucionais, resultando em uma avaliação abrangente, detalhada, rica e multidimensional (Rodrigues, 2008; Gussi, 2015).

Ademais, segundo Minayo (2005), a avaliação qualitativa tem como objetivo compreender as relações, percepções e julgamentos dos diferentes atores envolvidos na intervenção em que participam, reconhecendo que suas experiências e reações são elementos fundamentais na formação da intervenção e na determinação de seus resultados.

Por todo exposto, o objetivo desta pesquisa é avaliar a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) no Município de Fortaleza, durante o período pandêmico, através da percepção do olhar dos membros do Consea-Fortaleza. A intenção é compreender as percepções daqueles que fazem parte da engrenagem para que a política de SAN funcione, além de verificar como e se a interseccionalidade está transpassada na execução dessa política. Assim, a questão central que orienta a pesquisa é: como o Estado enfrentou a questão da fome e da insegurança alimentar, que se adensava com o avançar da pandemia; como foi percebida a execução da Política de SAN nesse contexto segundo membros e técnicos do Consea e se foram considerados aspectos da interseccionalidade, especialmente em relação a gênero, raça e território.

Para abordar essas questões, é fundamental considerar como essas políticas estavam estruturadas durante a pandemia, que ocorreu sob o governo bolsonarista, em um contexto marcado por um aprofundamento intenso das necessidades e vulnerabilidades sociais, em simultâneo com o enfraquecimento de todo o aparato social do Estado. Posteriormente, o terceiro governo Lula assumiu, reestabelecendo o combate à fome como uma prioridade central de gestão.

Para além, como **objetivos específicos**, foi realizada a análise dos três primeiros eixos analíticos da Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2008), aplicados à Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Fortaleza. Ademais, analisaram-se as percepções dos membros do CONSEA sobre segurança e insegurança alimentar, aprofundando as reflexões sobre suas dimensões subjetivas:

1. **Compreender o contexto social, histórico e político que fundamente a Política de Segurança Alimentar em Fortaleza/CE;**
2. **Verificar as bases conceituais e ordinárias que sustentam a Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Fortaleza/CE e analisar sua interseção com a interseccionalidade;**

3. **Investigar a Trajetória Institucional da PSAN em Fortaleza/CE;**
4. **Compreender como os membros do CONSEA significam segurança e insegurança alimentar, além de suas percepções sobre os beneficiários da PSAN em Fortaleza/CE.**

Esses objetivos visam proporcionar uma análise abrangente e crítica da política, considerando suas raízes e implicações sociais.

Quanto à organização desta dissertação, adotou-se o seguinte critério: este primeiro capítulo constitui a introdução em que se problematiza o objeto de estudo e são apresentadas as questões norteadoras, objetivos e motivações. No segundo capítulo discorre-se sobre o pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa avaliativa, que passa pelos tipos de avaliação e aprofunda na avaliação contra-hegemônica, em particular a Avaliação em Profundidade e os procedimentos que foram adotados para concretizá-la no presente estudo. Nessa oportunidade é explicitado o desenho da pesquisa, demonstrando seu período de realização, perfil dos interlocutores e metodologia de análise.

No terceiro capítulo, resgata-se o debate teórico existente em torno da contextualização da segurança alimentar com suas dimensões interseccionais selecionadas nessa análise, quais sejam: classe social, racial, de gênero e de território.

No quarto capítulo apresenta-se a análise do eixo do contexto da Avaliação em Profundidade de Rodrigues (2008), demonstrando as trilhas percorridas ao longo da história do país para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, no Estado do Ceará e em Fortaleza.

No quinto capítulo, demonstra-se o eixo do conteúdo da análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, passando pelos três eixos federativos, com olhar voltado para a compreensão da formulação, bases conceituais e coerência interna da Política, especialmente no tocante ao Município de Fortaleza e suas relações com a interseccionalidade.

No sexto capítulo, realiza-se a análise da Trajetória da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, realizando inserções com as contribuições dos atores para a (re)construção dessa trajetória local e, por fim, no sétimo capítulo, aprofunda-se acerca do olhar do Consea sobre a Política de SAN, estando as considerações finais no oitavo capítulo.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA AVALIATIVA

O campo da Avaliação de Políticas Públicas constitui um campo de disputa, em especial nas últimas décadas, tendo em vista a imposição da avaliação como elemento constitutivo da gestão pública (Gussi; Oliveira, 2015), bem como o volume significativo de recursos destinados para esse fim e as diversas possibilidades de condução dessas avaliações (Januzzi, 2018).

Nessa esteira, tal disputa possui como pano de fundo os paradigmas positivista e não-positivista, sendo também identificados como hegemônicos e contra hegemônicos. O positivista é considerado padrão-ouro no campo da avaliação, por suas metodologias tradicionais, cercadas pelas supostas imparcialidades, tecnicidades, controles rígidos, avaliações de impacto, legitimidade acadêmica, baseada em experimentações. É o modelo clássico de análise, que é racionalista (Januzzi, 2018).

Já o não positivista sofre uma certa hostilidade em relação aos métodos quantitativos e estatísticos, sendo vista, por vezes, sem rigor científico, enviesada, por levarem em consideração o contexto e a subjetividade dos atores envolvidos nessa análise qualitativa da política. Nesse sentido, os cientistas sociais têm aperfeiçoado as técnicas de investigação qualitativa, assim como os economistas buscam aperfeiçoar os modelos econométricos, com intuito de aprimorar suas metodologias (Fonseca; Lima; Segatto, 2021).

Destaque-se que tal paradigma tem como princípio a verificação em especial da relevância, pertinência e coerência da política pública com as demandas e necessidades da sociedade e está sendo pensado, particularmente no tocante a este trabalho, como um espaço de dialogicidade e crítica construtiva com a participação dos atores envolvidos na política pública.

2.1 Avaliação contra hegemônica: uma abordagem sociológica

No campo das políticas públicas, Lejano (2012) aponta a existência de uma lacuna entre texto e contexto, em que geralmente o texto é criado distante do contexto de sua aplicação e desconsidera a diversidade de 'microclimas' em que será implementado. Esses modelos hegemônicos são considerados insuficientes e limitados para compreender a complexidade e a diversidade dos contextos sociais, econômicos, políticos e culturais onde as políticas públicas são formuladas e implementadas. Necessário então criar mecanismos que levem em consideração o contexto para a formulação do texto. Nesses meandros, é necessário tentar

compreender como o indivíduo experiencia a realidade, no terreno do seu contexto social-cognitivo.

O modelo de avaliação contra hegemônico propõe uma abordagem sociológica que busca ampliar o horizonte político, analítico e metodológico da avaliação, considerando as dimensões epistemológicas, éticas e participativas da avaliação. Essas dimensões envolvem: A problematização dos pressupostos teóricos e ideológicos que orientam a avaliação, buscando superar as visões positivistas e funcionalistas que reduzem a avaliação a um instrumento técnico e neutro; A valorização dos aspectos qualitativos e interpretativos da avaliação, buscando captar os significados, as experiências, as narrativas e as subjetividades dos sujeitos envolvidos nas políticas públicas, bem como as relações de poder, os interesses e os valores que permeiam os processos de formulação e implementação das políticas e a promoção da participação dos atores sociais na avaliação, buscando democratizar o acesso à informação, à produção do conhecimento e à tomada de decisão sobre as políticas públicas, bem como fortalecer o controle social, a accountability e a transparência das ações governamentais (Romão, 2019).

Desta forma, esse modelo tem como objetivo contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, para a garantia dos direitos sociais e para a transformação social. Ele se fundamenta em uma visão crítica e emancipatória da avaliação, que reconhece o seu caráter político e dialógico.

2.1.1 Avaliação em profundidade: perspectiva avaliativa sob enfoque da interseccionalidade

As avaliações com enfoque contra hegemônico têm se expandido significativamente. Nesse contexto, a pesquisadora Rodrigues (2008) desenvolveu a perspectiva da avaliação em profundidade, que se estabelece como um paradigma qualitativo de investigação social. Essa abordagem foca na análise dos microprocessos e é estruturada em quatro eixos analíticos:

1. **Análise de Conteúdo:** Examina a formulação da política, suas bases conceituais e a coerência interna.
2. **Análise de Contexto:** Levanta dados sobre o contexto político, social, econômico e cultural que influenciou a implementação da política ou programa.
3. **Trajétoria Institucional:** Avalia a coerência do programa ao longo de suas vias institucionais.
4. **Espectro Temporal e Territorial:** Considera a implementação da política no contexto territorial específico e as mudanças que ocorreram ao longo do tempo.

Esses eixos permitem uma compreensão mais profunda e contextualizada das políticas públicas. Nestes termos, a avaliação em profundidade desenvolvida por Rodrigues (2008) é uma proposta de avaliação de políticas públicas sociais que busca superar os limites dos modelos clássicos de análise, que se baseiam em critérios quantitativos e técnicos, passando a considerar o contexto social, econômico, político e cultural, as relações de poder, os interesses e os valores que envolvem a formulação e a implementação das políticas.

Assim, a avaliação em profundidade propõe uma abordagem processual, multidimensional e interdisciplinar, que leva em conta aquelas quatro dimensões analíticas explicitadas, com vistas a aproximar a avaliação dos sujeitos e das situações concretas onde as políticas são vivenciadas, valorizando as suas experiências, narrativas e significados.

Diante do exposto, este estudo objetiva analisar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) no Município de Fortaleza/CE, focando na segurança alimentar durante o período pandêmico. A análise será realizada a partir da perspectiva da avaliação em profundidade, utilizando os três primeiros eixos analíticos, com a intenção de aprofundar a compreensão do objeto em questão. Serão consideradas as subjetividades dos atores envolvidos, os membros do Consea Fortaleza, incluindo conselheiros e técnicos, e a interseccionalidade servirá como um contexto de referência para essa análise.

2.2 Métodos e técnicas de pesquisa

Segundo Duarte (2002), a pesquisa permite encontrar uma forma diferente de olhar e pensar determinada realidade, a partir da apropriação de conhecimentos, que se dá de forma muito pessoal. Melucci (2005) enriquece esse tema apontando a necessidade de desenvolvimento de uma capacidade reflexiva, atentando para uma autoanálise a fim de entender o lugar ocupado pelo pesquisador/observador no campo de pesquisa e as relações sociais em que está inserido.

A fim de municiar os pesquisadores sociais de maneira mais adequada, Paugam (2015) traz no livro coletivo organizado por ele “A pesquisa sociológica”, apresenta uma abordagem pedagógica, com objetivo de transmitir os princípios e etapas da pesquisa sociológica, bem como as habilidades e competências necessárias para o desenvolvimento de projetos na área, além de apontar a existência de técnicas de pesquisas que podem ser melhor empregadas de acordo com cada objeto de estudo, cujo aprendizado foi bastante utilizado para a realização da presente pesquisa.

Existem diversas técnicas inovadoras para pesquisa qualitativa, muitas das quais são discutidas por Bauer e Gaskell (2002). Para o objeto de pesquisa em questão, foram selecionadas três técnicas principais: a pesquisa documental, que analisa fontes primárias como decretos e instruções normativas; a pesquisa bibliográfica, que permite mapear a produção teórica sobre o tema; e a entrevista semiestruturada, que oferece um formato flexível, com um roteiro pré-definido, mas que favorece o diálogo com os participantes.

A pesquisa documental foi conduzida por meio da internet, permitindo o acesso a diversas legislações que abordam o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente aquelas que regulamentam as Políticas Nacional, Estadual e Municipal. O objetivo dessa pesquisa foi subsidiar as análises dos eixos da avaliação em profundidade, conforme destacado por Rodrigues (2008). Além disso, foi realizada uma coleta local de dados diretamente junto ao Consea-Fortaleza, enriquecendo a pesquisa com informações contextuais e práticas.

A pesquisa bibliográfica teve como finalidade construir uma base teórica sólida e compreender a complexidade da fome, um problema que afeta a humanidade há muito tempo. Essa abordagem também buscou estabelecer correlações entre a fome e a interseccionalidade, considerando como diferentes fatores sociais, econômicos e culturais interagem e impactam a segurança alimentar.

A entrevista semiestruturada foi uma técnica utilizada para captar as reflexões dos participantes sobre o tema, permitindo uma compreensão mais profunda de suas perspectivas e experiências. Essa entrevista foi organizada em três eixos distintos: o primeiro eixo focou na identificação, permitindo conhecer o perfil dos interlocutores; o segundo eixo abordou a Participação Social e a representação no Consea; e o terceiro eixo fez referência à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e à pandemia, explorando como esses fatores são percebidos pelos envolvidos .

Os dados qualitativos da pesquisa foram analisados utilizando a Análise Temática, conforme proposto por Minayo (2005). Essa técnica é uma das várias abordagens disponíveis para a análise de dados qualitativos e envolve um processo sistemático que inclui várias etapas:

1. **Familiarização com os dados:** Esta etapa inicial envolve a transcrição das entrevistas, seguida de uma leitura e releitura cuidadosa das transcrições, além da anotação de ideias iniciais que surgem durante essa leitura.
2. **Geração de códigos iniciais:** Aqui, realiza-se a codificação sistemática das características relevantes dos dados, identificando unidades de contexto que são significativas para a pesquisa.

3. **Busca por temas:** Nesta fase, os códigos gerados são agrupados em temas potenciais, formando núcleos de sentido que emergem dos dados.
4. **Revisão e Relatório:** Finalmente, os temas identificados são revisados e organizados em um relatório, conforme as diretrizes de análise de dados qualitativos (Dias, Mishima, 2023; Minayo, 2012).

Esse método é particularmente eficaz para identificar, analisar e relatar padrões dentro de um conjunto de dados, permitindo uma exploração detalhada das diferentes perspectivas dos participantes. Ele destaca tanto as similaridades quanto as diferenças nas experiências e opiniões dos envolvidos, contribuindo para uma compreensão mais rica e contextualizada do fenômeno estudado.

2.3 Delimitação espacial e temporal

A avaliação foi realizada tendo como enfoque o município de Fortaleza, capital do Ceará, Brasil, junto aos conselheiros e técnicos do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional - Fortaleza, ligada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SDHDS. O período analisado abrangeu de 2020 a 2023, englobando o final da gestão do Prefeito Roberto Cláudio e o início da gestão do Prefeito Sarto, período que marcou mais acentuadamente a pandemia da Covid-19 no país. A escolha pelo Consea Fortaleza visou também alcançar a perspectiva dos beneficiários da política, através das vozes de seus representantes no Conselho.

As entrevistas para a pesquisa foram realizadas entre fevereiro e julho de 2024, utilizando uma abordagem mista que incluiu tanto encontros presenciais quanto virtuais. Os conselheiros e a Secretária Executiva em exercício foram entrevistados em seus locais de trabalho, garantindo a privacidade necessária para a coleta de dados. Por outro lado, os demais interlocutores participaram das entrevistas de forma virtual, utilizando a plataforma Google Meet, em suas próprias residências.

Ressalta-se que a pesquisa enfrentou a necessidade de ajustes significativos em seu percurso, uma vez que o foco inicial era o Restaurante Popular. Contudo, devido ao fechamento deste estabelecimento durante a pandemia de Covid-19 e sua não reabertura, a pesquisa não pôde ser realizada conforme o planejado. Assim, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (Consea Fortaleza) foi selecionado como novo campo de pesquisa. É importante frisar que, apesar de o objeto de pesquisa ser um conselho participativo, não foi priorizada a avaliação da participação. O foco da pesquisa é a avaliação da Política de

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), através do olhar subjetivo de seus membros, permitindo uma análise mais aprofundada das percepções e experiências dos conselheiros e técnicos em relação à implementação da política.

2.4 Perfis dos interlocutores da pesquisa

No total, foram entrevistados sete interlocutores, sendo três conselheiros e quatro técnicos. Dentre eles, seis estavam no Conselho durante o período pandêmico, incluindo todos os conselheiros entrevistados.

A primeira entrevista foi realizada com uma técnica do Conselho, que desempenhou um papel crucial na seleção dos demais entrevistados. Como mencionado por Duarte (2002), “Alguém do meio, a partir do próprio ponto de vista, tem, relativamente, melhores condições de fornecer informações sobre esse meio do que alguém que observa, inicialmente, de fora”. Esse auxílio foi fundamental para garantir a abrangência e a qualidade dos dados coletados.

Os três conselheiros selecionados incluíram dois representantes da sociedade civil e um representante do governo, respeitando a proporção existente no Consea de 1/3 do governo e 2/3 da sociedade civil. Além disso, os outros três integrantes do corpo técnico eram pessoas que ocupam ou já ocuparam o cargo de Secretário Executivo do Conselho. Para resguardar o anonimato dos entrevistados, cada interlocutor recebeu um codinome inspirado no tema da Segurança Alimentar. A seguir, será traçado o perfil dos interlocutores:

1. **Vigia da abundância:** Idade entre 50 e 59 anos, identidade de gênero cisgênero feminino, autodeclaração parda, solteira, mora com mais de três pessoas, sem filhos, sem religião, renda entre 3 e 5 salários mínimos, graduação em serviço social, com especialização, pertencente ao corpo técnico do Consea há um ano;
2. **Defensor da mesa farta:** idade entre 50 e 59 anos, identidade de gênero cisgênero masculino, autodeclaração preto, em união estável, mora com três ou mais pessoas e tem dois filhos, religião umbanda, com renda de até dois salários mínimos e graduação em Análise de Sistemas Web, conselheiro representante da sociedade civil há 14 anos;
3. **SustentaBites:** Idade acima de 60 anos, identidade de gênero cisgênero feminino, autodeclaração branca, divorciada, mora com mais uma pessoa, tem três filhos, religião católica, renda entre 6 e 9 salários mínimos, graduação em nutrição e

economia doméstica, com doutorado, conselheira representante da sociedade civil há 14 anos;

4. **CultivaVida:** Idade entre 40 e 49 anos, identidade de gênero cisgênero feminino, autodeclaração pardo, solteira, mora só, sem filhos, religião católica e espírita, renda entre 3 e 5 salários mínimos, graduação em serviço social com especialização e mestrado, pertencente ao corpo técnico do Consea há 6 anos;
5. **Escudo alimentar:** Idade entre 50 e 59 anos, identidade de gênero cisgênero feminino, autodeclaração pardo, casada, mora com outra pessoa, sem filhos, religião católica, renda entre 3 e 5 salários mínimos, graduação em serviço social com especializações, conselheira representante do governo há 7 anos;
6. **Sentinela da Soberania:** Idade entre 40 e 49 anos, identidade de gênero cisgênero feminino, autodeclaração pardo, casada, mora com mais duas pessoas, um filho, religião evangélica/cristã, renda entre 6 e 9 salários mínimos, graduação em serviço social com mestrado, pertencente ao Corpo Técnico do CONSEA há 6 anos;
7. **Guardião Nutricional:** Idade entre 50 e 59 anos, identidade de gênero cisgêneros masculino, autodeclaração branco, casado, mora com três ou mais pessoas, três filhos, religião católica, renda entre 3 e 5 salários mínimos, graduação em pedagogia com mestrado, pertenceu ao corpo técnico do Consea por 12 anos.

3 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – COMO SURTIU?

A discussão acerca da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN é essencial para situar o leitor dessa dissertação. A SAN configura-se como um dos maiores desafios da atualidade, visto que a questão da fome representa um problema atroz, desumano, mas, infelizmente, constante há muitos séculos na sociedade, configurando-se como fenômeno complexo da agenda pública mundial da alimentação e nutrição.

Até meados do século 20, a fome era considerada uma fatalidade, resultado de um processo de seleção natural e regulação demográfica, utilizada como uma lei da natureza para reduzir o número de pessoas e garantir o equilíbrio diante do aumento populacional, da limitação da terra e da produção de alimentos. Essa teoria foi desenvolvida por Thomas Malthus e teve força até a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando a fome passou a estar em evidência no mundo (Ziegler, 2013).

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a fome passou a ser entendida como um problema a ser enfrentado conjuntamente por todas as nações. No entanto, foi somente com a eclosão da Segunda Guerra Mundial e o agravamento da fome que ocorreram as primeiras articulações internacionais integradas para combatê-la, como a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 1946 e a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em Paris, em 1948, que afirma: “Artigo 25 — 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação (...)” (Ziegler, 2013; Rocha; Burity, 2021).

Este marco temporal é reflexivo, pois a fome sempre esteve presente no mundo, mas de maneira muito mais proeminente nos países em desenvolvimento e de terceiro mundo, e, portanto, indigna de adoção de qualquer medida resolutive, segundo o pensamento da época. Até então a fome era aceita como uma ferramenta de “seleção natural”, uma vez que não havia alimentos suficientes para todos. Tal conceito traz embutido as ideias do sistema-mundo capitalista, conforme discutido por Immanuel Wallerstein, que divide o mundo em países periféricos/semiperiféricos e centrais, sendo os primeiro explorados pelo último. Além disso, esse contexto também se alinha a ideias marxistas, que argumentam que a produção de riquezas está intrinsecamente ligada à exploração e à exclusão social, resultando em uma precarização da vida humana (Mariutti, 2021).

Apesar da evidente demonstração do direito humano à alimentação na Declaração dos Direitos Humanos, o documento surgiu como um código moral, porque não teve um caráter impositivo. Ainda enfrentou muita resistência e só a partir de meados dos anos 60 começou a

ter contornos mais definidos, quando surgiram os primeiros pactos em favor dos direitos humanos (Falcão, 2009).

É importante destacar que na década de 70 os estoques mundiais de alimentos tornaram-se bastante escassos, levando a uma concepção de segurança alimentar que se restringia à produção agrícola. Esse cenário deu origem à conhecida Revolução Verde³. No entanto, ficou evidente que o aumento da produção não era suficiente para acabar com a fome.

Nesse sentido, como destacou de forma perspicaz Josué de Castro, nosso mais expoente personagem que tratou do tema no Brasil e com reconhecimento internacional, a concentração de riquezas e oportunidades é a principal causa da extrema pobreza e da fome que a acompanha. Essa nova perspectiva desafiou a visão tradicional que atribuía a fome à escassez de alimentos, sugerindo que a solução reside na implementação de políticas que promovam mais igualdade social. Em outras palavras, a fome é um reflexo das estruturas sociais e deve ser abordada como tal (Rocha; Burity, 2021; Castro, 1946; Peixinho, 2011).

Em sua obra "Geografia da Fome", Castro foi pioneiro ao investigar os problemas decorrentes da falta e da inadequação de alimentos em diversas regiões do Brasil. Ele realizou uma análise crítica dessa questão sob múltiplos ângulos, mapeando e caracterizando as diferentes realidades alimentares, além de buscar explicações e correlações entre a fome e as regiões. Castro chegou a classificar as áreas em categorias distintas: áreas de fome endêmica, como a Amazônia e o Nordeste Açucareiro; áreas de epidemias de fome, como o Sertão Nordestino; e áreas de subnutrição, que incluem o Centro-Oeste e o Extremo Sul (Castro, 1946).

Após a I Conferência Mundial de Alimentação, realizada em Roma em 1974, e a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, promovida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em Alma-Ata, no Cazaquistão, em 1978, a Declaração de Alma-Ata ressaltou a importância da integração entre os setores de saúde e alimentação. Este documento enfatizou a necessidade de "promover a distribuição de alimentos e a nutrição adequada" como parte dos cuidados primários de saúde (WHO, 1978).

Desde então, o termo Segurança Alimentar começou a ser mais utilizado no vocabulário oficial das organizações internacionais, passando por sucessivas reformulações. Na década de 1980, em função do Relatório sobre Pobreza e Fome produzido pelo Banco Mundial,

³ Segundo Octaviano (2010), conceitualmente, a Revolução Verde é considerada como a difusão de tecnologias agrícolas que permitiram um aumento considerável na produção, sobretudo em países menos desenvolvidos, que ocorreu principalmente entre 1960 e 1970, a partir da modernização das técnicas utilizadas. Embora tenha surgido com a promessa de acabar com a fome mundial, não se pode negar que essa revolução trouxe inúmeros impactos sociais e ambientais negativos.

o conceito de Segurança Alimentar passou a incorporar a noção de uma vida saudável, implicitamente relacionada à nutrição (FAO, 2012). Assim, a partir das deliberações da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada durante a 8ª Conferência Nacional da Saúde em 1986, o Brasil adotou o adjetivo “Nutricional” ao termo, configurando-o como Segurança Alimentar e Nutricional. Essa mudança foi motivada pela necessidade de articular explicitamente dois âmbitos distintos, mas complementares: o alimentar, que se refere aos processos de produção, comercialização e disponibilidade de alimentos, e o nutricional, que diz respeito à escolha, preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde humana (Rocha; Burlany; Magalhães, 2013).

Em 1986, a OMS também realizou a Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, em Ottawa, no Canadá. O documento resultante, a Carta de Ottawa, incluiu a alimentação, junto a outros elementos, na lista de “condições e recursos fundamentais para a saúde”, reforçando a preocupação mundial com a intersectorialidade entre os setores de saúde e alimentação (WHO, 1986).

Entretanto, a definição brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como é conhecida atualmente, foi desenvolvida apenas em 2003 pelo Fórum Brasileiro de SAN, endossada em 2004 pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e formalizada em 2006 na Lei nº 11.346 – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada (Brasil, 2006; Aguiar, 2021). Este marco legal, que permanece vigente como a conceituação nacional de SAN, estabelece a SAN como um direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, fundamentando-se em práticas alimentares que respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis:

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

Importante ressaltar que este conceito nacional de SAN abrangente foi construído coletivamente a partir de representações da sociedade civil militantes do combate à fome, possibilitando a multiplicidade de olhares voltados para a construção teórica de um conceito fortemente influente na vida prática, com alto grau de complexidade e contemplando diversos determinantes (Aguiar, 2021).

3.1 A insegurança alimentar – o contraponto da SAN

Como mencionado anteriormente, a falta de Segurança Alimentar e Nutricional é referida como Insegurança Alimentar (IA). No Brasil, a avaliação da segurança alimentar e nutricional é realizada através da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que é uma ferramenta psicométrica projetada para medir diretamente a insegurança alimentar, focando no acesso a alimentos nas residências e na dimensão psicossocial associada à sua escassez. A versão mais atual da escala consiste em 14 perguntas que analisam a percepção dos moradores sobre a situação alimentar de suas famílias nos últimos três meses, classificando os domicílios em quatro categorias, conforme o nível de segurança ou insegurança alimentar e nutricional (Mattos; Bianchi; Toigo, 2020):

1) Segurança: a família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Não há qualquer sensação de que se sofrerá restrição no futuro próximo;

2) Insegurança leve: presença de preocupação ou incerteza sobre a capacidade de obter alimentos no futuro ou comprometimento da qualidade da alimentação em detrimento da quantidade adequada;

3) Insegurança moderada: redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos. Trata-se, portanto, não de percepção sobre o que virá, mas da restrição real no presente;

4) Insegurança grave: redução quantitativa dos alimentos entre as crianças ou experiência de fome entre os adultos e/ou as crianças. Refere-se também a uma restrição real, englobando a fome.

Apesar dos progressos nas áreas acadêmica e sociológica, a percepção comum ainda associa a fome exclusivamente a indivíduos mal nutridos em situações de extrema pobreza ou em contextos excepcionais, como guerras e epidemias. Essas representações contribuem para a negação da realidade da fome em circunstâncias que parecem "normais". Essa questão foi abordada por Castro em seu livro "Geografia da Fome", onde ele estabelece duas distinções importantes: a fome total, que se refere à ausência de alimentos, e a fome parcial ou oculta, que diz respeito à falta de nutrientes essenciais. Além disso, ele diferencia entre fome permanente (endêmica) e fome transitória (epidêmica). Segundo o autor, a fome parcial e permanente é mais comum e severa no Brasil, resultando em uma degradação gradual da saúde de grandes populações ao longo do tempo, de maneira muitas vezes invisível (Castro, 1946).

3.1.1 A insegurança alimentar e sua interface com a pobreza

As causas da pobreza são inúmeras, constituindo-se um fenômeno complexo e multidimensional, mas ela é, primordialmente, produto do “desenvolvimento” das elites. Nesses termos, a crise alimentar, que priva boa parte da população mundial do acesso à alimentação adequada, não é oriunda da escassez, mas dos sistemas econômicos e sociais adoecidos, que invertem valores humanos. Esses sistemas priorizam investimentos em viagens espaciais e aquisições bilionárias de empresas virtuais, em detrimento da garantia das necessidades básicas dos seres humanos (Souza, 2022; Santos, 2008; Rosaneli *et. al*, 2015).

Mas o que é a pobreza? Sua conceituação é extremamente complexa. Pode ser analisada sob uma perspectiva puramente biológica, que considera o acesso ao alimento como essencial para a sobrevivência humana, em uma concepção de sobrevivência física pura e simples; pode englobar conotações de necessidades básicas, como acesso a serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura; como pode ser ampliada e entendida como uma privação relativa, enfatizando o aspecto social, em que sair da linha de pobreza significa obter, além de acesso à alimentação adequada, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados. Para além do aspecto monetário, que classifica a pobreza com base em limites de renda, existe um componente psicológico significativo. Este aspecto refere-se à consciência da falta de voz, poder e independência, que sujeita os indivíduos à exploração (Crespo; Gurovitz, 2002).

De acordo com Paugam (2003), nas sociedades modernas, a pobreza vai além de ser somente um estado de despossuir; ela representa um status social específico, inferior e desvalorizado, que impacta profundamente a identidade dos indivíduos que a vivenciam, configurando-se como uma questão de estigma e sofrimento social. Assim, a pobreza está intimamente ligada à desqualificação social, que se manifesta através da exclusão do mercado de trabalho, da dependência de assistência social e da ruptura dos laços familiares e comunitários, ressaltando que ela afeta a dignidade e a coesão social dos indivíduos, resultando em uma condição de vulnerabilidade social.

Essa vulnerabilidade social se revela de maneira aguda nas periferias urbanas, onde os indivíduos se deparam com um conjunto de desvantagens que os coloca em uma posição de fragilidade em relação à sociedade. A pobreza material, frequentemente vista como uma falha individual, é uma construção que ignora as estruturas sociais que sustentam a desigualdade e a exclusão. Essa narrativa, que responsabiliza o indivíduo por sua condição, desconsidera os fatores sistêmicos que alimentam a vulnerabilidade social. Assim, a questão não se resume à

escassez de recursos, mas se entrelaça com as narrativas sociais que moldam a percepção e a autoimagem dos indivíduos (Bezerra, 2015).

Essa pobreza, caracterizada como desqualificante, refere-se a uma pobreza em que os indivíduos vivem em condições precárias e seus modos de vida são vistos como ameaça à coesão social, vinculando-os a processos de exclusão (Pizzio, 2009).

A relação entre vulnerabilidade, fome e desigualdade social é evidente nas condições enfrentadas pelos indivíduos mais vulneráveis, que são os principais beneficiários da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. A fome transcende a mera terminologia acadêmica, ela se torna um reflexo da incapacidade social e econômica, levando à desvalorização da identidade e à redução da autoestima dos indivíduos afetados.

E essa realidade de fome está mais presente nas margens sociais, nas comunidades, onde há uma concentração daqueles que não conseguiram se ajustar ao modelo capitalista vigente, estruturante da sociedade, em que há privilégios econômicos de uma minoria, em detrimento de uma maioria que apresentam similaridades entre si, de cor, de gênero e de território e também de escassez (Schall et. al, 2022).

Nesse contexto, a fome está diretamente relacionada às desigualdades sociais, e, no Brasil, tais desigualdades marcam a história do Estado. Desde o período colonial se estabeleceu um sistema de exploração baseado na escravidão, no latifúndio e na dependência econômica e essa estrutura social gerou uma profunda exclusão e marginalização de grande parte da população, especialmente dos povos indígenas e dos negros. Ao longo dos séculos, o Estado brasileiro passou por diversas transformações políticas, econômicas e sociais, mas não conseguiu promover a justiça social e a cidadania plena para todos os brasileiros, o que resultou em o Brasil ser, ainda hoje, um dos países mais desiguais do mundo, com altos índices de pobreza, violência, analfabetismo, fome e doenças (Pinto, 2014; Fernandes, 2021).

Além disso, conforme observado por Marreira (2023), o poder de compra é um fator crucial para entender as condições alimentares nas comunidades mais desfavorecidas, especialmente nas periferias urbanas. A renda, que está diretamente relacionada ao poder aquisitivo, desempenha um papel decisivo na capacidade dos indivíduos de adquirir alimentos, evidenciando como a vulnerabilidade econômica se entrelaça com a insegurança alimentar e as desigualdades sociais.

Dessa forma, é fundamental reconhecer a fome não apenas como um conceito, mas como experiência vivida. Isso é evidenciado no texto de Carolina Maria de Jesus, que expressa de maneira contundente sua constante preocupação com os ganhos obtidos com a venda de sua

catação. Essa contabilidade cruel reflete sua luta diária tentar garantir o suficiente para o mínimo:

“7 de agosto. [...]Catei 2 sacos de papel e ganhei 45 cruzeiros. Fiquei desesperada. O que eu vou fazer com 45 cruzeiros? Catei um pouco de estopa e voltei. Eu fui no ferro velho vender as estopas. Ganhei 33 cruzeiros. Estava indecisa, pensando o que ia fazer para comer (...)” (Jesus, 2020, p. 172);

“22 de maio. Eu hoje estou triste. Estou nervosa. Não sei se choro ou saio correndo sem parar até cair inconsciente. É que hoje amanheceu chovendo. E eu não saí para arranjar dinheiro. Passei o dia escrevendo. Sobrou macarrão, e eu vou esquentar para os meninos. Cozinhei as batatas, eles comeram. Tem uns metais e um pouco de ferro que eu vou vender no seu Manuel. Quando João chegou da escola eu mandei ele vender os ferros. Recebeu 13 cruzeiros. Comprou um copo de água mineral, 2 cruzeiros. Zanguei com ele. Onde já se viu favelado com estas finezas? (...)” (Jesus, 2020, p. 44);

“23 de maio. (...) Antigamente era a macarronada o prato mais caro. Agora é o arroz e feijão que suplanta a macarronada. São os novos ricos. Passou para o lado dos fidalgos. Até vocês, arroz e feijão, nos abandona! Vocês que eram os amigos dos marginais, dos favelados, dos indigentes. Vejam só. Até o feijão nos esqueceu. Não está ao alcance dos infelizes que estão no quarto de despejo. Quem não nos despresou foi o fubá. Mas as crianças não gostam do fubá” (Jesus, 2020, p. 46);

“26 de maio. Amanheceu chovendo e eu só tenho 4 cruzeiros e um pouco de comida que sobrou de ontem e uns ossos. Fui buscar água para por os ossos ferver. Ainda tem um pouco de macarrão, eu faço uma sopa para os meninos. Vi uma visinha lavando feijão. Fiquei com inveja. (...)” (Jesus, 2020, p. 46).

A moeda representa um símbolo de poder e escolha para uns, mas para muitos ela se torna uma sombra, uma preocupação constante que pesa no coração. Para aqueles que a possuem, o dilema é como gastar, como multiplicar, mas para os que a carecem, a pergunta é mais crua: o que comer? A cada dia, a luta se desenrola, e a contagem dos trocados se transforma em uma contabilidade da sobrevivência.

A fome, essa companheira silenciosa, se entrelaça com a pobreza, formando um laço indissolúvel. Ela não é apenas a ausência de alimento, mas a expressão de um grito sufocado, de um desejo de dignidade que ecoa nas ruas e vielas. É a voz de quem vive à margem, onde a exclusão se torna um manto pesado, cobrindo os sonhos e as esperanças. A pobreza, então, se revela como um labirinto, onde as oportunidades se escondem e as capacidades são frequentemente ignoradas (Jesus, 2020).

Nesse cenário, a desigualdade se ergue como uma muralha, separando os que têm dos que não têm, os que são vistos dos que permanecem invisíveis. A falta de reconhecimento transforma vidas em números, e a dignidade se dissolve em meio a promessas não cumpridas. A luta pela sobrevivência se torna um ato de resistência, um clamor por justiça em um mundo que muitas vezes esquece o valor intrínseco de cada ser humano.

3.2 Aprofundando o conceito de necessidades básicas humanas

A compreensão das necessidades básicas humanas é um tema que tem sido explorado por diversos autores, cada um oferecendo uma perspectiva única que enriquece a discussão.

Abraham Maslow, por exemplo, é conhecido por sua "Hierarquia das Necessidades", que organiza as necessidades humanas em uma pirâmide. Ele sugere que as necessidades mais fundamentais, como alimentação e abrigo, devem ser atendidas antes que as pessoas possam buscar necessidades mais elevadas, como amor, estima e autorrealização. Essa visão hierárquica destaca a importância de satisfazer as necessidades básicas para o desenvolvimento pessoal (Cavalcanti et al., 2019).

Por outro lado, Manfred Max-Neef apresenta uma abordagem alternativa, identificando nove necessidades humanas fundamentais, que incluem subsistência, proteção, afeto, compreensão, participação, lazer, criação, identidade e liberdade. Para Max-Neef, essas necessidades são universais, mas suas satisfações variam conforme o contexto cultural e social, enfatizando a diversidade das experiências humanas (Stacheira et al, 2020).

Amartya Sen, economista e filósofo, introduz o conceito de "capacidades", que se refere à habilidade das pessoas de realizar ações que valorizam. Ele argumenta que as necessidades básicas não se limitam à satisfação de bens materiais, mas envolvem a liberdade e a capacidade de viver uma vida digna (Amartya,1993).

Essas diferentes abordagens nos mostram que a satisfação das necessidades humanas é um tema complexo que vai além do aspecto material. Assim, conforme aborda Potyara Pereira em seu livro "Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais", a noção de necessidades básicas é fundamental para entender as condições de vida das populações vulneráveis. A autora critica a perspectiva liberal que limita a discussão sobre mínimos sociais a aspectos meramente materiais. Essa visão restrita ignora a complexidade das necessidades humanas, que vão além da mera sobrevivência física e incluem dimensões sociais, culturais e históricas. A abordagem de Pereira propõe uma concepção ampliada de necessidades humanas básicas, reconhecendo que a satisfação dessas necessidades é essencial para o pleno desenvolvimento e dignidade do indivíduo.

Ao considerar as dimensões sociais e culturais, Pereira destaca que as necessidades humanas não podem ser dissociadas do contexto em que os indivíduos vivem. A cultura, as relações sociais e a história de cada grupo influenciam diretamente suas necessidades e formas de satisfação. Por exemplo, o acesso à alimentação adequada não se resume apenas à quantidade

de alimentos, mas também à qualidade, à diversidade e à adequação cultural dos mesmos. Essa perspectiva crítica é especialmente relevante para as populações em situação de vulnerabilidade, que frequentemente enfrentam não apenas a escassez de recursos, mas também a exclusão social e a marginalização cultural.

Além disso, a proposta de uma concepção dinâmica de necessidades humanas básicas implica reconhecer que essas necessidades podem mudar ao longo do tempo e em diferentes contextos. O que é considerado uma necessidade básica em um determinado momento histórico ou cultural pode não ser o mesmo em outro. Portanto, essa abordagem convida a uma reflexão mais profunda sobre como as políticas públicas e as intervenções sociais devem ser formuladas, levando em conta a pluralidade das experiências humanas e a necessidade de garantir não apenas a sobrevivência, mas também a dignidade e o bem-estar integral das pessoas. Essa visão ampliada é crucial para a construção de sociedades mais justas e equitativas, onde todos possam ter acesso a condições de vida dignas e plenas.

3.3 A interseccionalidade na apreensão do fenômeno social da fome

A interseccionalidade, como um prisma multifacetado, revela as complexas interações entre diferentes formas de opressão que afetam as vidas das minorias. Ao considerar como raça, gênero, classe social e outros marcadores sociais se entrelaçam, esse conceito nos permite entender que as desigualdades não são experiências isoladas, mas sim um emaranhado de realidades que se sobrepõem e se intensificam mutuamente (Schall et. al, 2022).

No contexto brasileiro, o racismo emerge como uma estrutura que molda não apenas as relações sociais, mas também as oportunidades de acesso a recursos essenciais, como alimentos. Quando a discriminação racial se entrelaça com o sexismo, as mulheres negras enfrentam barreiras duplas, lutando contra a pobreza e a marginalização decorrente de suas identidades racial e de gênero. Essa intersecção de opressões resulta em uma vulnerabilidade acentuada, transformando a insegurança alimentar em uma realidade diária. Além disso, como responsáveis pela alimentação nos lares, essas mulheres enfrentam uma pressão adicional para garantir que suas famílias tenham acesso a alimentos, mesmo diante de limitações financeiras e de recurso (Marreira, 2023).

Apesar de a insegurança alimentar ser mais prevalente entre a população negra e as mulheres, muitas abordagens ainda ignoram as diferenças dentro desses grupos, invisibilizando violações de direitos humanos. Por exemplo, mulheres brancas e negras em situação de pobreza não compartilham qualitativamente as mesmas experiências, pois as mulheres negras

enfrentam, além da discriminação de gênero, o racismo, o que gera vulnerabilidades específicas. Nesse sentido, Kimberlé Crenshaw, ativista americana de direitos civis e estudiosa da teoria crítica racial, cunhou o termo interseccionalidade para dar visibilidade às diferentes formas de subordinação que determinados grupos vivenciam em virtude de suas identidades. Assim, a interseccionalidade busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre múltiplos eixos de opressão, abordando como o racismo, o sexismo e outros sistemas de segregação criam desigualdades que determinam a posição de grupos marginalizados na sociedade (Silva et al., 2022).

Assim, segundo Collins e Bilge (2021), o melhor entendimento acerca da interseccionalidade é aquele que considera que a existência de relações de poder que envolvem raça, classe e gênero, exemplificativamente, não se manifestam de maneira isolada. Ao contrário, essas categorias se sobrepõem e funcionam de maneira unificada. Assim, como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que diversas categorias que afetam os aspectos do convívio social, como raça, classe, gênero, sexualidade, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e se afetam mutuamente.

Nestes termos, tendo em vista a multiplicidade de fatores que afetam a vida de um ser humano, em especial quando se fala em desigualdade, faz-se necessário fazer um aprofundamento no tema da interseccionalidade. Raça, gênero, classe, sexualidade, idade, deficiência, etnia, nação, religião, entre outros, constituem sistemas de poder que são interdependentes (Collins; Bilge, 2021).

Nesses moldes, depreende-se, exemplificativamente, que mulheres pobres negras, sofrem mais fortemente com a desigualdade e a dificuldade de mobilidade social, por experienciarem, além do racismo, o sexismo, o preconceito com seu lugar de morada, tendo menos acesso a oportunidades e sendo empurradas para as margens e lá ancoradas.

Carla Akotirene (2020) afirma:

A interseccionalidade é sobre a identidade da qual participa o racismo interceptado por outras estruturas. Trata-se de experiência racializada, de modo a requerer sairmos das caixinhas particulares que obstaculizam as lutas de modo global e vão servir às diretrizes heterogêneas do Ocidente, dando lugar à solidão política da mulher negra, pois que são grupos marcados pela sobreposição dinâmica identitária. (Akotirene, 2020, p.48).

Assim, a interseccionalidade demonstra a necessidade de pensar de forma relacional a fim de enxergar a magnitude da complexidade das relações humanas e começar a compreender o real significado de justiça social e ampliar de forma considerável a visão crítica acerca das desigualdades sociais (Collis; Bilge, 2021).

Essa ferramenta teórico-política auxilia na percepção de que cada ser humano é atravessado por diferentes marcadores, que operam de formas combinadas, ou seja, as diferentes formas de exclusão e de discriminação não são isoladas, elas se cruzam e se potencializam, afetando as pessoas de maneiras diferentes. Assim, não é razoável reduzir as pessoas a uma única categoria, mas sim reconhecer a diversidade e a complexidade das identidades sociais.

Nesse contexto, o avanço dos debates sobre a multidimensionalidade da pobreza destaca que a simples melhoria ou aumento da distribuição de renda não garante melhores condições de equidade (Pires, 2017). Isso se deve ao fato de que uma variedade de formas de desigualdade, e não apenas a econômica, impõe barreiras que dificultam a ascensão social e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos.

Ao discutir a matriz de desigualdade social na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe enfatiza o complexo entrelaçamento das desigualdades econômicas (como classes de renda) com as desigualdades de gênero, étnico-raciais, territoriais e aquelas relacionadas à idade ou etapa do ciclo de vida das pessoas. Esses fatores estruturam um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões. Embora não utilize o termo explicitamente, essa análise aponta para a interseccionalidade como base do processo de desigualdade e pobreza (Pires, 2017):

A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, nas capacidades e tratamentos. Essas formas e mecanismos de discriminação assentam-se também nos estereótipos – que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor de pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição – que estão presentes em diversos âmbitos da vida social e que, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas (Cepal, 2016, p. 20, apud Pires, 2017).

A interseccionalidade impõe o desafio de criar estratégias para lidar com as múltiplas formas de discriminação e exclusão que afetam essas “minorias”. Assim, para a formulação de políticas públicas de segurança alimentar eficazes é imprescindível considerar a interseccionalidade, garantindo que as políticas sejam direcionadas para o atendimento das necessidades específicas da população (Silva et al., 2022; Santos et al., 2022).

Nesse sentido, trazer essa visão da interseccionalidade para o campo de avaliação da política pública em apreço permite apreender os entrecruzamentos das diversas formas de opressões e desigualdades expressas na condição de pobreza e, sobretudo, na sua expressão-máxima da fome/insegurança alimentar na especificidade da metrópole Fortaleza-CE, buscando interrelacioná-la com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvida localmente.

3.4 A Insegurança Alimentar e suas dimensões interseccionais

Em seguida, serão detalhadas as dimensões de opressão identificadas como componentes do fenômeno da fome, que servirão como base para a análise da interseccionalidade neste estudo: classe, raça, gênero e território. Essa perspectiva será fundamental para a análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Fortaleza-CE, utilizando os eixos analíticos da Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2008).

3.4.1 A fome tem classe – desigualdade social

A desigualdade social traz consigo inúmeras consequências, como o aumento da pobreza, desemprego, insegurança alimentar, falta de oportunidades, maiores taxas de vulnerabilidade social, e más condições de moradia (PNUD, 2022).

Apesar de serem conceitos interrelacionados, a desigualdade social não se confunde com a pobreza. A desigualdade social promove a separação. Separa as camadas mais ricas e poderosas da sociedade, das mais pobres, promovendo uma verdadeira cisão social. Ela não pode ser vista como algo normal e inevitável, mas precisa ser analisada de ponto de vista da dominação, em que as relações de poder interseccionais produzem desigualdade social (Collins; Bilge, 2021).

A medida mais comum para medir desigualdade é o índice de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda de um determinado grupo. Seu valor pode variar, teoricamente, de 0 (quando a desigualdade é inexistente) até 1 (quando a desigualdade é máxima) (PNUD, 2022).

De acordo com o Relatório Global de Desenvolvimento Humano (2022), o Brasil apresenta um coeficiente de Gini de 0,489. Entre 155 países analisados (excluindo aqueles que não forneceram dados sobre o coeficiente de Gini), o Brasil ocupa a 12ª posição em termos de desigualdade (PNUD, 2022).

Além disso, conforme o Boletim Desigualdade nas Metrôpoles de 2022, a região metropolitana de Fortaleza apresenta um índice de Gini de 0,622, posicionando-se como a 8ª região metropolitana mais desigual do Brasil. Abaixo dela, encontram-se mais seis metrôpoles do Nordeste e o Rio de Janeiro (Salata; Ribeiro, 2022).

Nesse sentido, percebe-se que a economia brasileira é marcada por uma alta concentração de renda e riqueza nas mãos de uma pequena elite, enquanto a maioria da população vive com baixos salários e poucas oportunidades. Essa desigualdade econômica se agrava com as crises políticas e sanitárias, que afetam mais os mais pobres. Segundo PNAD contínua (IBGE, 2020), o 1% mais rico da população recebeu, em média, R\$ 15.816 por mês em 2020, o que equivale a 34,9 vezes a renda média dos 50% mais pobres (R\$453,00). É importante ressaltar que o valor médio recebido pelo 1% mais rico foi reduzido em decorrência da crise provocada pela pandemia de covid-19, uma vez que, em 2019, esse montante era de R\$28.659,00.

Nesse contexto, é evidente que a desigualdade é um fator que contribui significativamente para a insuficiência alimentar, afetando profundamente a situação de fome no Brasil. Carolina Maria de Jesus ilustra essa realidade, destacando as dificuldades enfrentadas por aqueles que vivem em condições de pobreza e exclusão social:

19 de maio. Deixei o leito as 5 horas. Os pardais já estão iniciando a sua sinfonia matinal. As aves deve ser mais feliz que nós. Talvez entre elas **reine amizade e igualdade** (...) O mundo das aves deve ser melhor do que dos favelados, que deitam e não dormem porque deitam-se sem comer (Jesus, 2020, p. 38). Grifou-se.

20 de maio. (...) Para mim o mundo em vez de evoluir está retornando a primitividade. Quem não conhece a fome há de dizer “Quem escreve isto é louco”. Mas quem passa fome há de dizer: - Muito bem, Carolina. **Os generos alimenticios deve ser ao alcance de todos** (Jesus, 2020, p. 42). Grifou-se.

13 de junho (...) os preços aumentam igual as ondas do mar. Cada qual mais forte. Quem luta com as ondas? Só os tubarões. Mas o tubarão mais feroz é o racional. É o terrestre. É o atacadista (Jesus, 2020, p. 60).

8 de novembro. (...) Fui fazer compras no japonês. Comprei um quilo e meio de feijão, 2 de arroz e meio de açúcar, 1 sabão. Mandeí somar: cem cruzeiros. O açúcar aumentou. A palavra da moda, agora, é aumentou. Aumentou! (Jesus, 2020, p. 124).

14 de junho (...) Pelo que observo, Deus é o rei dos sábios. Ele pos os homens e os animais no mundo. Mas os animais quem lhes alimenta é a natureza porque se os animais fossem alimentados iguais aos homens, havia de sofrer muito. Eu penso isto, porque quando eu não tenho nada para comer, invejo os animais (Jesus, 2020, p. 61)

12 de janeiro. (...) Hoje fiz arroz e feijão e fritei ovos. Que alegria! Ao escrever isto vão pensar que no Brasil não há o que comer. Nós temos. Só que os preços nos impossibilita de adquirir (Jesus, 2020, p. 140).

O alimento é mercadoria. Apesar da abundância alimentar no Brasil, um país reconhecido por sua vasta produção agrícola, a invisibilidade das pessoas que enfrentam a fome se torna parte dessa mesma sociedade, exacerbando a desigualdade no país (Salata; Ribeiro, 2022). A relação estrutural entre fome e desigualdade é evidente na reflexão de Carolina Maria

de Jesus: “Quem inventou a fome são os que comem”; referindo-se àqueles que possuem dinheiro, a moeda necessária para acessar alimentos, e que transformam o alimento em mercadoria.

3.4.2 A fome tem cor – desigualdade racial.

Há muitos indicadores sociais que interagem com a Segurança Alimentar (SA)/ Insegurança Alimentar (IA) e a variável raça/cor mostra um impacto importante na condição do acesso de alimentos nos domicílios.

O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, realizado pela Rede PENSSAN (2022), evidencia que a fome está intimamente relacionada à cor da pele. A segurança alimentar é observada em 53,2% dos domicílios onde a pessoa de referência se autodeclara branca, enquanto nos lares com responsáveis de raça/cor preta ou parda, esse percentual cai para 35%. Isso significa que 65% dos lares liderados por pessoas pretas ou pardas enfrentam algum nível de restrição alimentar. Além disso, ao comparar com o 1º Inquérito Nacional da Rede PENSSAN, de 2020, observa-se que, entre 2021 e 2022, a fome aumentou de 10,4% para 18,1% nos lares comandados por pretos e pardos.

A historicidade da cor da fome é profundamente analisada por Mbembe (2016), que introduz o conceito de biopoder, caracterizando uma divisão entre aqueles que devem viver e aqueles que devem morrer. Essa "morte" não se limita à perda da vida, mas abrange também a exposição ao risco de morte, a morte política, a expulsão e a rejeição (Almeida, 2019). Nesse contexto, a escravidão é vista como uma das primeiras instâncias de experimentação biopolítica. Mbembe ilustra claramente o exercício do biopoder durante a escravidão:

De fato, a condição de escravo resulta de uma tripla perda: perda de um “lar”, perda de direitos sobre seu corpo e perda de status político. Essa perda tripla equivale a dominação absoluta, alienação ao nascer e morte social (expulsão da humanidade de modo geral). – inumanização, objetificar o negro (Mbembe, 2016, p. 131).

O racismo se configura como uma ferramenta crucial no exercício do biopoder, sendo um processo complexo que abrange dimensões políticas e históricas, além de influenciar a formação de subjetividades que sustentam práticas sociais. O racismo estrutural, portanto, vai além das manifestações individuais de discriminação, naturalizando as condições que perpetuam a desigualdade. Nesse contexto, os indivíduos brancos desfrutam de privilégios evidentes, enquanto membros de grupos racializados enfrentam desvantagens significativas, sendo excluídos das estruturas de poder. O inconsciente coletivo, moldado por essa lógica

racista, reforça a ideia de que os negros não pertencem aos grupos dominantes, resultando em uma distribuição desigual de vantagens e recursos sociais (Almeida, 2019).

Essa dinâmica de privilégio é intrinsecamente ligada ao conceito de branquitude, que se refere à posição ocupada por indivíduos brancos, historicamente favorecidos no acesso a recursos materiais e simbólicos. A branquitude não é apenas uma questão de cor da pele, mas representa um conjunto de vantagens sociais e econômicas que se perpetuam desde o colonialismo e o imperialismo, cujas estruturas de poder ainda persistem na contemporaneidade. Assim, enquanto o racismo estrutural cria um ambiente que marginaliza grupos racializados, a branquitude solidifica essa exclusão, garantindo que os brancos continuem a desfrutar de privilégios que contribuem para a manutenção das desigualdades raciais. Juntas, essas forças moldam um sistema que legitima e perpetua a desigualdade, reforçando a exclusão dos negros e de outros grupos marginalizados (Schucman, 2020).

Cones (1986), citado por Hooks (2019), argumenta que “é necessário destruir a branquitude, que representa a origem do sofrimento humano no mundo”. Essa afirmação reforça a noção de antirracismo, uma vez que o sistema de opressão racial pode se manifestar de forma sutil e muitas vezes invisível, permeando todos os aspectos da sociedade. Assim, torna-se essencial realizar uma análise crítica do privilégio branco histórico, que perpetua desigualdades sociais e econômicas (Ribeiro, 2019).

Destaque-se que um fator importante e determinante nessa diferenciação de classes, privilégios e desigualdade está nessa construção de uma linha imaginária entre os grupos que são detentores do poder e os demais – “Os Outros”. Desse modo, “Os Outros” estão à margem, fazendo parte do todo, mas fora do corpo principal. Estão encarcerados nesse sistema racista que promove a dominação e a submissão (Hooks, 2019; Almeida, 2019).

E esses “Outros”, nos quais os negros estão inclusos, sofrem com as atuais políticas de encurtamento das redes de proteção social, advindas dessa política neoliberal no atual estágio do capitalismo. Sofrem, portanto, os efeitos desse biopoder, e são “escolhidos para morrer” ou “para não viver”. Assim, a fome e o racismo são expressões de um projeto necropolítico, que naturaliza a morte e o sofrimento da população negra (Almeida, 2019; Kilomba, 1968; Mbembe, 2016).

Carolina Maria de Jesus compartilha reflexões sobre o racismo, do qual foi vítima. É notável que, apesar de sua experiência, ela não permite que seu valor pessoal seja diminuído; ao contrário, reconhece que a cor de sua pele não a torna inferior a ninguém. Mas, ao mesmo tempo, essa mesma cor de pele a coloca em uma posição que reflete as duras estatísticas da realidade que enfrenta:

16 de junho (...) – É pena você ser preta. Esquecendo eles que eu adoro a minha pele negra, e o meu cabelo rustico. Eu até acho o cabelo do negro mais iducado do que o cabelo de branco. Porque o cabelo de preto onde põe, fica. É obediente. E o cabelo de branco, é só dar um movimento na cabeça ele já sai do lugar. É indisciplinado. Se é que existe reencarnações, eu quero voltar sempre preta.

(...) O branco é que diz que é superior. Mas que superioridade apresenta o branco? Se o negro bebe pinga, o branco bebe. A enfermidade que atinge o preto, atinge o branco. Se o branco sente fome, o negro também. A natureza não seleciona ninguém (Jesus, 2020, p. 64).

20 de setembro (...) Então começamos a falar sobre o preconceito. Ela disse-me que nos Estados Unidos eles não querem negros nas escolas. Fico pensando: os norte-americanos são considerados os mais civilizados do mundo e ainda não convenceram que preterir o preto é o mesmo que preterir o sol. O homem não pode lutar com os produtos da Natureza. Deus criou todas as raças na mesma época. Se criasse os negros depois dos brancos, aí os brancos podia revoltar-se (Jesus, 2020, p. 114).

28 de maio (...) A vida é igual um livro. Só depois de ter lido é que sabemos o que encerra. E nós quando estamos no fim da vida é que sabemos como a nossa vida decorreu. A minha, até aqui, tem sido preta. Preta é a minha pele. Preto é o lugar onde eu moro (Jesus, 2020, p. 154).

Carolina Maria de Jesus, por meio de sua escrita profunda e sincera, evidencia as contradições do racismo ao mesmo tempo que reafirma a valorização de sua identidade negra. Ao confrontar o preconceito, ela ressignifica elementos historicamente desvalorizados, como a pele negra e o cabelo crespo, transformando-os em símbolos de força e beleza. Suas reflexões desconstruem a ideia de superioridade racial ao enfatizar que as condições humanas – como fome, enfermidade e mortalidade – não distinguem núcleos, mas são compartilhadas por todos. Além disso, Carolina expõe a hipocrisia de sociedades que se autodenominam civilizadas, mas perpetuam práticas discriminatórias, ressaltando que desprezar o negro é desprezar a própria natureza e a diversidade criada por Deus. Por fim, ao comparar a vida a um livro, ela demonstra a força de sua narrativa, que resiste à opressão ao registrar, com orgulho e denúncia, a realidade de ser mulher, negra e periférica em um mundo marcado por desigualdades estruturais. Sua escrita transforma a dor em potência, revelando a capacidade de resistir e reexistir em meio à exclusão. Carolina Maria de Jesus, portanto, não apenas relata sua vivência, mas também dá voz a uma coletividade historicamente silenciada, reafirmando o valor de sua trajetória e de sua identidade.

3.4.3 A fome tem gênero

Para a população feminina, que vivencia um sistema social patriarcal e capitalista, cujo poder está muito associado ao gênero, é, infelizmente, natural, que haja menos acesso a bens e serviços, inclusive a alimentos.

Essa reflexão traz consigo uma certa ambiguidade, tendo em vista que, nessa mesma sociedade patriarcal, a mulher é a responsável pelo preparo alimentar que garante a

sobrevivência familiar. E essa responsabilidade deriva do papel social esperado pelo gênero, que a faz dedicar muito tempo às tarefas domésticas, o que impede o acesso a melhores oportunidades de educação e emprego. Nessa esteira, não é novidade a concepção de que a população feminina apresenta maior vulnerabilidade a situações de pobreza e, por conseguinte, à fome (Oliveira, 2020).

Salienta-se que os efeitos da pandemia agravaram as situações de fome, miséria, precarização do trabalho e desigualdade social. Dentre os efeitos decorrentes desse quadro, a insegurança alimentar e a fome atingiram mais fortemente as mulheres, enfatizando que a fome tem gênero e é estrutural (Kölling; Silva; Andrade, 2023).

As diferenças são expressivas na comparação entre os lares chefiados por homens e os lares chefiados por mulheres no período dos dois Inquéritos da Rede PENSSAN. Nas casas em que a mulher é a pessoa de referência, a fome passou de 11,2% para 19,3%. Nos lares que têm homens como responsáveis, a fome passou de 7,0% para 11,9%. Isso ocorre, entre outros fatores, pela desigualdade salarial entre os gêneros (Rede PENSSAN, 2022).

Na temática de gênero não há como desassociar a dimensão racial, que estabelece privilégios e vantagens dentre as mulheres. Em especial no mercado de trabalho, em que as mulheres negras são preteridas de cargos, de acesso a promoções, em função da aparência, sendo confinadas a ocupações de menor prestígio e remuneração. Nesse contexto, a conjugação do racismo com o sexismo produz sobre as mulheres negras uma espécie de asfixia social, que se reflete em todos os campos de sua vida, no psíquico inclusive, destruindo autoestima (Carneiro, 2011).

Quando empregadas, as mulheres negras ganham em média 60% do que ganham as mulheres brancas e 46% do que ganham os homens brancos. No segundo trimestre de 2022, enquanto o homem não negro recebeu R\$ 3.708 e a mulher não negra, R\$ 2.774, a trabalhadora negra ganhou, em média R\$ 1.715, e o homem negro, R\$ 2.142 (DIEESE, 2022).

Além disso, as mulheres negras estão predominantemente em posições de trabalho mais precárias, muitas vezes em empregos informais, como empregadas domésticas e autônomas. Elas fazem parte do que é denominado "matriarcado da miséria", uma expressão criada pelo poeta nordestino Arnaldo Xavier para ilustrar como a trajetória histórica das mulheres negras brasileiras tem sido marcada pela exclusão, discriminação e rejeição social (Carneiro, 2011).

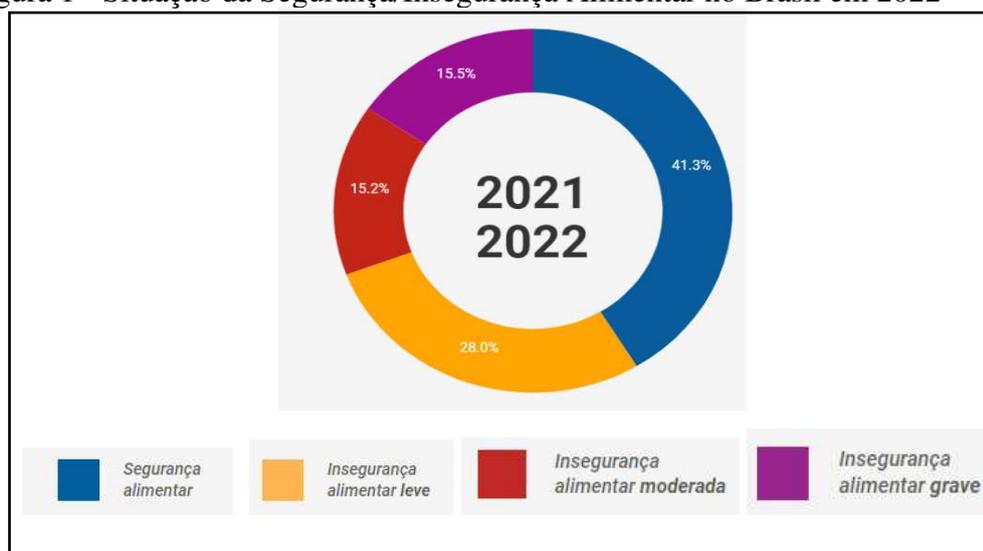
Nesse cenário, não causa estranhamento o fato de as mulheres negras serem as mais acometidas pela fome. Especialmente em uma situação pandêmica, em que, face ao tipo de trabalho desempenhado, foram as primeiras a se virem sem sustento. Se a fome no Brasil tivesse

um rosto, ele certamente seria de uma mulher preta, moradora do Norte ou Nordeste (Carneiro, 2011).

3.4.4 A geografia da fome persiste e tem território

De acordo com o II VIGISAN – II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (Rede PENSSAN, 2022), mais da metade da população brasileira enfrenta algum nível de insegurança alimentar, totalizando 125,2 milhões de pessoas. Em média, em todas as regiões do país, 3 em cada 10 famílias expressaram incertezas sobre o acesso a alimentos no futuro próximo e manifestaram preocupações quanto à qualidade da alimentação que poderão ter em um futuro imediato.

Figura 1 - Situação da Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil em 2022



Fonte: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (Rede PENSSAN, 2022)

Contudo, as formas mais severas da insegurança alimentar (moderada e grave) atingem fatias maiores da população nas regiões Norte (45,2%) e Nordeste (38,4%), conforme infográfico a seguir.

Figura 2 - Mapa demonstrativo da Insegurança Alimentar Moderada e Grave no Norte/Nordeste do Brasil em 2022.



Fonte: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (Rede PENSSAN, 2022)

Assim, 4 em cada 10 famílias nas regiões Norte e Nordeste, 3 em cada 10 nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, e 2 em cada 10 na região Sul relataram uma redução parcial ou severa no consumo de alimentos nos três meses que antecederam as entrevistas do II VIGISAN. No Nordeste, 68,1% dos domicílios pesquisados enfrentam algum nível de insegurança alimentar. A situação é ainda mais alarmante no Ceará, onde 81,8% das famílias apresentam algum grau de insegurança alimentar (Rede PENSSAN, 2022).

Josué de Castro, em sua obra "Geografia da Fome" (1946), fez uma análise abrangente do problema da fome no Brasil, utilizando a geografia para localizar, delimitar e correlacionar os fenômenos da fome em diferentes regiões. Ele avaliou as causas naturais e sociais que afetam a alimentação em cada localidade. As reflexões de Castro, mais de 80 anos depois, permanecem relevantes, pois o problema da fome é entendido como uma questão política, enraizada em processos históricos como a colonização, além de estar ligado a desigualdades de renda, racismo e preconceitos. Isso evidencia que a fome é um reflexo de injustiças sociais e estruturais, e não meramente um resultado de fatores naturais.

Nestes termos, depreende-se que em territórios específicos se veem refletidas diversas desigualdades, tanto socioespaciais, socioeconômicas, falta de oportunidades, entre outras. Neles estão presentes estruturas de opressão, dentro do mosaico das cidades, dificultando ou até impossibilitando a transformação de uma realidade que se perpetua há séculos. Historicamente, os negros foram empurrados para viver à margem das cidades e do país, ocupando espaços que não escolheram, mas que eram os únicos disponíveis para eles.

Nestes termos, enfatiza-se os dizeres de Josué de Castro, quando afirma que o Brasil não é uma nação pobre, mas injusta com os mais pobres. A fome reside em espaços específicos, determinados, cujas fronteiras são definidas a partir da acumulação de riquezas. E nesses espaços, onde predomina a escassez, também há predomínio da cor negra (Castro, 1946).

Por todo exposto, as políticas públicas que tem como objetivo promover a segurança alimentar precisam considerar também os territórios específicos onde a fome faz morada, sendo esse mais um aspecto da interseccionalidade que interage simultaneamente com o racismo.

4 CONTEXTUALIZANDO A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A POLÍTICA PÚBLICA PARA SEU ENFRENTAMENTO

Após a Primeira Guerra Mundial, o combate à fome tornou-se uma questão discutida globalmente, sendo nesse contexto que surgiu o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, estratégias mais definitivas foram formuladas décadas depois, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU em 1945, juntamente com suas agências especiais, como a FAO. A FAO é considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global, com o Brasil desempenhando um papel ativo desde sua criação (SILVA, 2014).

O Brasil passou décadas adotando medidas para minimizar a fome de sua gente, com inúmeros programas e propostas que foram, em sua maioria, descontinuadas ao longo do tempo, refletindo sua característica de fragmentação e descontinuidade marcada até a primeira década do século XXI. Apenas a partir de 2010 foi instituída uma Política Nacional para enfrentamento desse tema, com propostas que levavam em consideração a complexidade do tema e ações integradas para tentar abarcar as múltiplas causas.

Para compreender um pouco mais sobre essa grande conquista da formulação dessa política, é necessário analisar todo o contexto das ações e programas que culminou na criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e cujo percurso continua, com a tentativa do novo governo de retirar, pela segunda vez, o país do mapa da fome, contexto esse que passamos a resgatar.

4.1 Primeiras iniciativas estatais frente à fome no Brasil

O estabelecimento do salário mínimo no Brasil, por meio da **Lei nº 185**, de 14 de janeiro de 1936, e do **Decreto-Lei nº 399**, de 30 de abril de 1938, pode ser considerada a primeira política de combate à fome de expressão nacional, tendo em vista que, sua definição legal, aponta que ele deveria ser capaz de satisfazer as necessidades normais de **alimentação**, moradia, vestuário, higiene e transporte. Além de estabelecer o salário mínimo, em 1940 o governo Vargas também instituiu o **Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)**, cujo objetivo era melhorar as condições de alimentação dos trabalhadores, através da instalação de refeitórios em empresas maiores, fornecimento de refeições nas menores, venda de alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, além de proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação

alimentar da população. Essas ações foram resultado dos estudos realizados por Josué de Castro, que permitiram reconhecer a fome e a desnutrição como graves problemas de saúde pública no país (Brasil, 1936; Brasil, 1938; Silva, 1995).

Nestes termos, os inquéritos alimentares permitiram constatar que a população brasileira tinha condições alimentares precárias, o que promoveu a adoção pelo governo de medidas para melhoria da alimentação, como a criação da Coordenação da Mobilização Econômica (CME), através do **Decreto-Lei nº 4.750**, de 28 de setembro de 1942. Dentre as prerrogativas da CME, menciona-se a de gestão do **Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN)**, orientado para planejar a produção alimentar, bem como para, por meio de laboratório de tecnologia de alimentos, prestar assistência à nascente agroindústria brasileira (Brasil, 1942; Silva, 2014; Peixinho, 2011).

Ao final do Estado Novo, instalou-se a **Comissão Nacional de Alimentação (CNA)** por meio do **Decreto-Lei nº 7.328**, de 17 de fevereiro de 1945, também pelo ex-presidente Getúlio Vargas. A CNA, inicialmente vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior, tinha 5 objetivos principais: 1) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação; 2) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida; 3) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgasse necessários ou convenientes; 4) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e 5) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil (Brasil, 1945).

A CNA voltou-se para a elaboração de programas de segurança alimentar direcionada, especificamente, aos grupos sociais menos favorecidos, por meio do **Plano Nacional de Alimentação (PNA)**, que foi lançado em 1953 com base em recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Posteriormente, a CNA também promoveu o lançamento do **Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)**, que já havia sido proposto pelo Instituto Nacional de Nutrição na década de 1940. O PNME seria aprimorado por meio do **Decreto nº 37.106**, de 31 de março de 1955, com a instituição da **Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME)**, vinculada ao Ministério da Educação. Depois de várias adequações, em 1979 ganha o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo considerado um dos maiores programas no mundo, no que se refere ao atendimento universal de escolas da rede pública (Silva, 2014; Brito, Leite, Chacon, 2023).

Nesse período o Brasil também recebeu uma quantidade expressiva de alimentos, especialmente entre 1950 e 1970, através do apoio de organismos internacionais, como Food for Development e Usaid (United States Agency for International Development), boa parte destinados à distribuição por meio de programas de atenção materno-infantil, assistência ao trabalhador e organizações religiosas. Dessa forma, compreendia-se que a insegurança alimentar resultava da produção insuficiente de alimentos nos países pobres, o que levou a campanhas massivas para aumentar a produtividade agrícola. Essas campanhas promoveram o uso de novas variedades genéticas dependentes de insumos químicos, um movimento conhecido como Revolução Verde, que, paradoxalmente, é tida como uma das responsáveis pela permanência da problemática da fome na atualidade, devido a seu modelo derivado de “agronegócio” (Silva, 1995; Brito, Leite, Chacon, 2023).

Embora essas primeiras iniciativas representem avanços significativos na formulação de políticas de segurança alimentar no Brasil, elas não apresentam uma abordagem interseccional explícita que integre aspectos como territorialidade, gênero, raça e classe social. Apesar de se voltarem para grupos vulneráveis, como trabalhadores de baixa renda e crianças, essas políticas carecem de um reconhecimento mais aprofundado das desigualdades estruturais que atravessam esses marcadores sociais.

Embora essas primeiras iniciativas representem avanços significativos na formulação de políticas de segurança alimentar no Brasil, elas não apresentam uma abordagem interseccional que integre aspectos como territorialidade, gênero, raça e classe social. Apesar de se voltarem para grupos vulneráveis, como trabalhadores de baixa renda e crianças, essas políticas carecem de um reconhecimento mais aprofundado das desigualdades estruturais que atravessam esses marcadores sociais. Cabe ressaltar que, nesse período, ainda estávamos no início do processo de construção da política de segurança alimentar no país, quando os debates sobre interseccionalidade e a integração dessas múltiplas dimensões sociais estavam longe de serem incorporados ao discurso e à prática política. O conceito de interseccionalidade, formalmente elaborado por Kimberlé Crenshaw nos anos 1980, só se consolidaria mais tarde como uma ferramenta teórica e analítica essencial para entender como as diferentes formas de discriminação se entrelaçam e afetam desproporcionalmente determinados grupos sociais (Crenshaw, 1989). Além disso, ainda hoje, a integração do conceito de interseccionalidade nas políticas públicas, especialmente no campo da segurança alimentar, está longe de ser totalmente incorporada, o que limita a eficácia dessas políticas em enfrentar as desigualdades estruturais que atravessam as populações mais vulneráveis.

4.2 O Regime Militar e seu olhar para a fome

A instalação do Regime Militar em 1964 proporcionou mudanças na Administração Pública brasileira, tendo como suas principais características a supressão de direitos civis, políticos e militares, mas, em contrapartida, promoveu intenso desenvolvimento econômico (Silva, 2014).

Naquele momento, houve entendimento de que o aumento da renda interna do país seria suficiente para retirar o país do subdesenvolvimento e resolver os problemas da fome e miséria, dando-se, portanto, pouca atenção a políticas sociais. Adotou-se o modelo do estado desenvolvimentista, que teve como herança uma trajetória econômica exitosa, acompanhada de uma enorme fratura social, com enorme desigualdade na distribuição da renda. Chama a atenção o discurso de um dos ministros da Economia da época, Delfim Neto, de que era necessário “fazer o bolo crescer, para dividi-lo depois”, que representava o pensamento administrativo do Regime, mas, como ficou posteriormente demonstrado, esqueceram de fazer a partilha (Bacelar, 2003; Silva, 2014).

Apesar da sua ênfase em temas econômicos, o Regime Militar também estabeleceu novas estratégias de superação da fome e da desnutrição, como a criação do **Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)**, através da **Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972**, que tinha por objetivo: 1) assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional; 2) elaborar e propor ao presidente da República o **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan)**, promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor sua revisão; e 3) funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição (Brasil, 1972).

O **Pronan**, implementado em duas etapas (de 1973 a 1974 e de 1976 a 1979), estava organizado em quatro eixos principais: 1) suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças, em caráter transitório; 2) apoio ao pequeno produtor de áreas de baixa renda; 3) programas de fortificação; e 4) incentivo à alimentação do trabalhador e tinha como objetivo acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda (Brasil, 1973; Brasil, 1976a; Pinto, 2014).

Nesse período, em 1975, foi realizado convênio entre o Banco Mundial e o Inan para apoio ao **Programa Nutrição Brasil**, cujo objetivo era promover treinamento e pesquisas relacionadas à superação da fome, visando criar condições para que em quatro anos o Brasil se

tornasse apto a planejar e conduzir uma política eficaz de combate à desnutrição e tinha quatro componentes: testar e comparar redes de prestação de serviços como canais para programas de alimentação e nutrição; desenvolver alimentos de baixo custo e alto valor nutricional; desenvolver a capacidade de planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação em políticas de alimentação e nutrição; e formar um quadro interdisciplinar de técnicos e pesquisadores em políticas de alimentos e nutrição, mas ao final de sua execução, o referido convênio apresentou poucos resultados efetivos para a segurança alimentar e nutricional no país (Silva, 1995; Pinto, 2014).

Merece destaque um outro programa de segurança alimentar iniciado no Regime Militar: o **Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)**, que foi instituído pela **Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976**, e tinha como finalidade atender trabalhadores de baixa renda, por meio de parcerias entre o Poder Público, empresas e empregados. Atualmente encontra-se regulamentado pelo **Decreto n 10.854, de 10 de novembro de 2021**, com instruções complementares estabelecidas pela **Portaria MTP/GM nº 672**, de 8 de novembro de 2021, mas não teve resultados significativos (Brasil, 1976b, Brasil, 2021a; Brasil, 2021b; Pinto, 2014; Bandoni; Brasil; Jaime, 2006).

Os últimos dez anos do Regime Militar possibilitaram a implantação do **Programa de Nutrição em Saúde (PNS)**, iniciado em 1975 e posteriormente, a partir de 1985, denominado **Programa de Suplementação Alimentar (PSA)**, o qual tinha por objetivo distribuir gêneros alimentícios básicos a brasileiros que se encontravam abaixo da linha da pobreza, sobretudo crianças de até sete anos de idade, nutrizes e gestantes. Nesse contexto, caberia às secretarias estaduais de saúde a distribuição dos alimentos, os quais eram adquiridos pela Companhia Brasileira de Alimentação – Cobal (Pinto, 2014).

No contexto do Regime Militar, a política pública focava principalmente em aspectos econômicos e na tentativa de desenvolvimento do país, como exemplificado pelo discurso de Delfim Neto de "fazer o bolo crescer", sem considerar a distribuição equitativa dos benefícios. Esse modelo não abordava as profundas desigualdades sociais que estavam enraizadas no Brasil, como a concentração de riqueza e a exclusão das populações mais vulneráveis, como negros, mulheres e moradores de periferias (Pinto, 2014). A interseccionalidade, conceito que só seria mais discutido nas décadas seguintes, não estava sequer presente no desenho das políticas da época, que eram predominantemente voltadas para soluções econômicas superficiais, sem um olhar para os múltiplos marcadores sociais que afetavam desproporcionalmente determinados grupos, especialmente aqueles em situações de extrema vulnerabilidade social.

4.3 Redemocratização: mais direitos sociais? Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN

A nova ordem constitucional brasileira orientou-se, *formalmente*, para assegurar ao cidadão os mínimos fundamentais para a sua existência digna, com adequadas condições de trabalho, lazer e acesso a serviços públicos. Pode-se dizer que essa Constituição estabeleceu os parâmetros para a construção de estado de bem-estar social para os brasileiros, baseando-se nos exemplos constatados em países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial (Pinto, 2014).

Em 1985 elabora-se o documento “Segurança alimentar: proposta de uma política de combate à fome” por profissionais ligados ao Ministério da Agricultura e em 1986 é realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN). Evidencia-se um contexto de efervescência social em que o debate sobre SAN é fortalecido. Neste período, o entendimento e as propostas de SAN estão mais associados ao abastecimento alimentar, isto é, atender as necessidades alimentares da população e garantir a autossuficiência nacional na produção de alimentos (IPEA, 2014).

Sob o primeiro governo pós-ditadura militar no país, o presidente José Sarney lançou o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), por meio do **Decreto Lei n. 93.120, em 1986**. A efetivação do PNLCC, ou **Programa do Leite** como comumente era conhecido, se dava com a distribuição de tíquetes para que as famílias carentes pudessem adquirir 30 litros de leite por mês no comércio local. O autor salienta que “[...] o programa recebeu uma série de críticas por parte de especialistas, que enfocavam seu caráter clientelista e centralizado (por parte do Governo Federal), além de ser isolado e desarticulado de outras políticas” (Silva, 2014, p. 22).

O período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990, foi caracterizado pela instabilidade macroeconômica (alta inflação e volatilidade das taxas de câmbio e juros dentre outros fatores), levando o Estado a priorizar a gestão da crise e secundarizar a criação de políticas públicas. Nesse contexto, já no governo do presidente Collor, o PNLCC foi totalmente desativado e houve um desmantelamento das áreas de alimentação e nutrição, mantendo-se apenas três na agenda política: o Programa de Combate ao Bócio Endêmico e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) - no âmbito do setor saúde - e o Programa de Alimentação do trabalhador (PAT), sob gestão do Ministério do Trabalho (Silva; Hespanhol, 2019; Macedo et al, 2009).

Em 1993, após o impeachment do presidente Collor, tomou posse o presidente Itamar Franco, que estabeleceu um novo rumo para a questão alimentar na agenda de governo,

sobretudo com o lançamento do **Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM)** em 18 de abril de 1993, no intuito de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (por intermédio dos representantes dos movimentos sociais e ONGs), seguindo os princípios da descentralização, solidariedade e parceria entre o Estado e a sociedade, com o fim de auxiliar no redesenho de uma estratégia emergencial de governo para o combate à fome. A perspectiva da SAN no governo Itamar era permitir uma ação em duas frentes: em termos estratégicos, ser o fio condutor para a articulação das políticas agrícolas e de reforma agrária sob uma ótica mais descentralizada; e no plano mais imediato, garantir a operacionalização de ações emergenciais contra a fome, sem descuidar do devido controle da qualidade dos alimentos e o estímulo a práticas alimentares saudáveis (Macedo *et al*, 2009).

Com base nessa perspectiva, foi criado por meio do **Decreto no 807**, de 24 de abril de 1993, o **CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, ligado à Presidência da República, com representantes de vários ministérios e organizações sociais. O Consea subsidiou a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que apresentava algumas propostas inovadoras de políticas na área, entre elas: [...] a criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), com participação dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil (Silva, 2014).

Através do Consea houve um redesenho da estratégia de atuação governamental na área de segurança alimentar, inaugurando uma forma de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, projetos e ações com vistas a garantir a SAN no Brasil, que tiveram como principais avanços o retorno do programa de distribuição do leite, a distribuição descentralizada de merenda escolar, entre outras mudanças estratégicas de intervenção (Pinheiro, 2009).

Todas essas ações foram fortemente influenciadas pela atuação das organizações sociais que passaram a ter um papel cada vez mais protagonista no cenário político nacional. À época, destacava-se o **Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (1993)**, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que promovia a conscientização nacional sobre os malefícios da fome. Esse movimento surgiu como uma resposta à grave situação de insegurança alimentar e pobreza no Brasil, mobilizando a sociedade civil em ações de combate à fome e promoção da cidadania. A iniciativa foi fundamental para colocar a questão da fome na agenda pública e influenciar a formulação de políticas sociais externas para a redução da pobreza e a promoção da justiça social no país (Pinto, 2014).

Em 1995, o novo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o mandato. Logo em seus primeiros dias, ele lançou o **Programa Comunidade Solidária (PCS)**,

criado para ser a principal ação estratégica no campo do combate à pobreza e à fome, mas com isso revogou o Consea (Silva, 2014).

Em 1998 teve início o processo de formulação da **Política Nacional de Alimentação e Nutrição** e, em 1999 ela é aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde como elemento integrante da Política Nacional de Saúde, formalizada por meio **da Portaria n. 710 de 10 de junho de 1999**. Ela traz como novidade a indicação da promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como fundamento de suas ações e aponta para a necessidade de criação de uma política abrangente de Segurança Alimentar e Nutricional (Vasconcelos, 2005).

Contudo, cumpre salientar que esse período do final dos anos 90 é marcado pelo avanço da política neoliberal de fortalecimento do Estado Mínimo brasileiro, tanto que o Consea foi extinto em 1995, apesar de instituído apenas em 1993, bem como houve a extinção do INAN em 1997 (autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, criada em 1972, para assistir o governo na formulação da política de alimentação e nutrição e funcionar como órgão central das atividades da área) (Santos et. al, 2021).

Conforme Pinheiro (2009), a aprovação da **Política Nacional de Alimentação e Nutrição** em 1999 foi fruto do esforço de um pequeno grupo de técnicos remanescentes do Inan, aproveitando-se de uma janela de oportunidades aberta durante a preparação da Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, que deu início ao debate sobre a necessidade de se constituir uma política dessa natureza no Brasil. No final de 1997, o tema da alimentação e nutrição foi escolhido para integrar um processo de formulação de políticas inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS), que montou um grupo técnico para elaborar o texto base da PNAN.

Destaque-se que nos anos posteriores a 1995, observou-se uma estabilidade dos preços dos alimentos, evitando as constantes variações que comprometiam grande parte da renda da parcela mais pobre da população. Esse cenário de estabilização econômica permitiu que o governo federal adotasse, sobretudo a partir do ano 2000, uma série de programas de transferência direta de renda como estratégia para fazer chegar recursos, de forma emergencial, à população extremamente pobre, de acordo com diretrizes apontadas pelo Banco Mundial desde o início da década anterior (Silva, 2014)

Entre esses programas, foi proposto e implementado pelo MS o **Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à saúde: Bolsa Alimentação**, através da **Medida Provisória n. 2.206-1 de 6 de setembro de 2001** (Brasil, 2001), que visava ao atendimento de crianças menores de 6 anos e gestantes de baixa renda. Além desse programa, havia também outros dois programas

de transferência de renda, o **Vale Gás**, do Ministério de Minas e Energia (MME), e a **Bolsa Escola**, do Ministério da Educação (MEC).

A **Lei nº 10.689, de 2003**, estabeleceu o **Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação)**, o qual estava vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da SAN. Essa lei considerava segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso alimentar diário, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. O Cartão Alimentação teve sua gestão vinculada ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), posteriormente transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Porém, o fato de cada um desses programas possuir seus próprios critérios de elegibilidade, banco de dados de beneficiários e estratégias de implementação, impediu uma articulação mais efetiva entre eles e outras ações em curso para o combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar no Brasil (Silva, 2014; Pinto, 2014).

Destaque-se que, não obstante a importância dos aludidos programas, suas implementações, como salientado, eram pouco articuladas, havendo sobreposição de benefícios para as mesmas famílias, por um lado, e muitas famílias hipossuficientes sem receberem quaisquer desses benefícios, por outro lado. A efetividade dessas políticas, portanto, era baixa, já que não foram capazes de diminuir significativamente a insegurança alimentar e nutricional no Brasil, embora representem marco para o planejamento e a execução de medidas mais efetivas ao longo da primeira década do século XXI.

Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva é eleito Presidente da República, sendo inaugurado um novo ciclo de políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional no país e combate à fome. Como resultado prático, foi lançado logo nos primeiros dias de governo o **Programa Fome Zero (PFZ)**, uma estratégia para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social (Macedo *et. al*, 2009).

O **PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído pelo artigo 19 da **Lei nº 10.696, de 2003** – a qual foi alterada pela Lei nº 12.512, de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 2012 e possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às

pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (Pinto, 2014).

Ainda em 2003, com a (re)organização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em nível institucional, o Estado brasileiro reconhece a responsabilidade de enfrentar as causas da fome e organizar um marco político legal para a garantia do direito humano à alimentação adequada. Assim, o marco legal institucional da Segurança Alimentar e Nutricional tornou-se realidade a partir da aprovação da **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) – Lei 11.346/2006**, em setembro de 2006 (Brasil, 2006).

A LOSAN criou o **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**, com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, neste sentido, prevê ações baseadas nos princípios da universalidade e da equidade do acesso à alimentação adequada, com participação social na formulação e execução, no acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de ação em todas as esferas de governo, e a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados, e dos critérios para sua concessão (Oliveira, 2017).

Assim, a partir de 2003, após mais de 40 anos de programas de alimentação e nutrição descontínuos, a segurança alimentar e nutricional foi tratada de forma a tentar realizar transformações efetivas, com propostas ajustadas à complexidade do tema e ações integradas para dar conta das múltiplas causas (Instituto Cidadania, 2001).

Nesse contexto, em função da aprovação de novos instrumentos legais sobre SAN, aliada às alterações no cenário epidemiológico nacional, com envelhecimento populacional e aumento da prevalência de doenças crônicas, que afetou a demanda de recursos e serviços sociais, incluindo assistência alimentar, exigiu-se mudanças na reorganização do setor saúde, e como consequência, sentiu-se a necessidade de promoção de atualização da PNSAN (Santos et. l, 2021).

Assim, houve um processo de **atualização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, em 2010, após 10 anos de vigência, culminando na publicação do Decreto nº 7272/2010, que definiu os parâmetros para a elaboração do **Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)**, cujo primeiro, relativo ao período de 2012 a 2015, foi elaborado em 2011, o qual foi configurando, junto com a LOSAN, a tríade jurídico-legal da SAN no Brasil (Brasil, 2010).

Nessa esteira, o desafio do arranjo institucional tornou-se a articulação da política, do plano e do sistema de SAN com a viabilização de um conjunto de princípios capaz de promover a gestão única de ações articuladas em nível intersetorial, nos âmbitos das esferas federal, estadual e municipal do Estado, e sob a permanente participação da sociedade civil nas etapas de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, através dos conselhos e conferências de SAN (Oliveira, 2017).

Percebe-se que a análise do processo de redemocratização e da formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) revela uma evolução significativa nas abordagens relacionadas à fome e à insegurança alimentar no Brasil, mas também reflete lacunas importantes no que diz respeito a uma abordagem interseccional mais robusta. Durante a transição para a democracia, especialmente no início dos anos 1990, observou-se uma tentativa de incluir as causas estruturais da fome e a participação da sociedade civil, mas de maneira ainda fragmentada, sem uma integração profunda de aspectos de classe, raça, gênero e território.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil passa a ter um quadro formal para garantir direitos sociais, o que abre portas para o debate sobre segurança alimentar. No entanto, como a interseccionalidade ainda não estava (e permanece sem estar) amplamente integrada no pensamento político e social, a segurança alimentar era majoritariamente tratada como um problema de abastecimento alimentar e não como uma questão relacionada a desigualdades sociais interconectadas. A política de segurança alimentar buscava principalmente garantir a autossuficiência na produção de alimentos e atender às necessidades alimentares básicas da população, sem refletir de maneira integrada os múltiplos fatores que afetam grupos marginalizados, como as mulheres, povos indígenas, negros e outros grupos de baixa renda (Silva, 2014; Pinto, 2014).

Por exemplo, o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), implementado no governo Sarney, era criticado por ser clientelista e desarticulado de outras políticas. Além disso, a descentralização e a colaboração entre as esferas governamentais e a sociedade civil, promovidas pelo CONSEA, deram um passo importante na construção de uma gestão compartilhada da segurança alimentar, mas ainda de maneira que não contemplava de forma sistêmica as desigualdades interseccionais de gênero, raça e classe, que, à época, não eram ainda reconhecidas como dimensões essenciais para o entendimento da pobreza e da fome (Silva, 2014).

A criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, e a reestruturação do CONSEA em 2003 representam avanços na tentativa de articular

políticas mais integradas. No entanto, esses movimentos também refletem a insuficiência de um olhar mais interseccional sobre as questões estruturais que afetam a população em situação de vulnerabilidade. Embora a LOSAN tenha estabelecido princípios como universalidade e equidade no acesso à alimentação, os programas de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação, ainda operavam de forma desconectada e não conseguiam atingir todas as famílias que necessitavam. Essa falta de articulação entre programas e a dificuldade de alcançar de forma eficiente a população mais vulnerável demonstram as limitações de um modelo de segurança alimentar que não leva em conta as complexas e variadas formas de desigualdade e a interconexão entre elas (Oliveira, 2017; Macedo et al., 2009).

4.4 Governo Direitista – Desaparelhamento do Estado – Desmonte das Políticas de Proteção Social

Após os eventos políticos de 2016, intensificou-se um conjunto de medidas de um projeto ultra liberal, com o objetivo simultâneo de maior fortalecimento do agronegócio e da mineração. Destaca-se o desmonte das políticas sociais no Brasil, em particular do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que se deu especialmente, pela redução de recursos e da cobertura de programas estruturantes, como o programa de transferência de renda (Programa Bolsa Família), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, os Programas de incentivo à agricultura familiar, o Programa Água para todos, e pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, além do ato simbólico de retirar o termo Combate à Fome do nome do Ministério de Desenvolvimento Social, dentre outros, resultando em aprofundamento da situação de pobreza e de vulnerabilidade social vivenciado por muitas famílias brasileiras, indo na contramão do processo da redução da desigualdade social e redistribuição de renda, experimentado no país entre os anos de 2003 e 2014 (Ribeiro-Silva, 2020).

Neste âmbito, o novo governo, que tomou posse em janeiro de 2019, herdou e aprofundou os péssimos resultados dos indicadores sociais, como o incremento significativo do número de pessoas em situação de extrema pobreza. (Ribeiro-Silva, 2020). Desde que tomou posse, em janeiro de 2019, o presidente Bolsonaro seguiu fiel em sua aliança com o agronegócio e suas políticas orientadas no sentido de desmanche das instituições e programas voltados à produção e distribuição de alimentos, posto que, logo no seu primeiro dia como presidente assinou a **Medida Provisória 870**, que entre outras coisas, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea (Oliveira, 2021).

A extinção do Consea desorganizou a nível nacional a coordenação das políticas voltadas para o combate à fome no momento em que a taxa da população em extrema pobreza chegou ao maior patamar desde o início da série histórica, em 2012, saltando de 12,9% em 2012 para 15,7% em 2021 no Brasil. Desde 2015, 4,5 milhões de pessoas ingressaram na faixa de extrema pobreza (Melito, 2020).

É uma triste realidade, tendo em vista que o Brasil já foi referência internacional no combate à fome. Entre 2004 e 2013, políticas públicas de erradicação da pobreza e da miséria reduziram a fome para menos da metade do índice inicial: de 9,5% para 4,2% dos lares brasileiros. O cenário atual infelizmente mostra outro contexto: se a pesquisa anterior mostrava que, no final de 2020, a fome havia retornado aos patamares de 2004, em 2022 a realidade é ainda pior. De 9% dos domicílios com moradores passando fome, houve um salto para 15,5% — 33,1 milhões de brasileiros/as. Isso quer dizer que, de um período para o outro, cerca de dois anos, 14 milhões de pessoas passaram a conviver com a fome no dia a dia. Comparando com dados de 2018 (última estimativa nacional antes da pandemia de Covid-19), quando a insegurança alimentar atingia 36,7% dos lares brasileiros, o aumento chega a 60% (Rede Penssan, 2022).

Nesse contexto, o aumento da fome e da desigualdade social evidenciado pela combinação de políticas públicas restritivas e pela ampliação da pobreza reforça as disparidades históricas do país. A atuação do Estado, ao dismantelar políticas que anteriormente buscavam erradicar a miséria, não só comprometeu a segurança alimentar, mas também aprofundou a marginalização de grupos que já enfrentavam exclusões estruturais. A ausência de medidas de proteção social eficazes e a falta de investimentos na promoção de uma redistribuição de recursos acabam exacerbando a violência social e econômica, criando um ciclo vicioso de pobreza e vulnerabilidade. Além disso, o agravamento dessas condições reflete um retrocesso nas conquistas de redução das desigualdades, evidenciando que a luta contra a fome e pela justiça social exige um olhar que integre as múltiplas dimensões das desigualdades estruturais, como as de classe, raça, gênero e território (Gondo, 2022).

O Ceará, em 2022, era o quarto estado, em números absolutos, com mais pessoas passando fome no Brasil: 2,4 milhões de cearenses nesta condição, o equivalente a 26,3% da população. Os dados, divulgados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Penssan) revela também que, no Estado, 81,9% das famílias estavam enfrentando algum nível de insegurança alimentar. Essa situação impacta especialmente os domicílios com crianças de até 10 anos e/ou com renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Mais da

metade (51,6%) dos lares cearenses nesse perfil estavam com restrição moderada ou grave (fome) de acesso aos alimentos (Rede Penssan, 2022).

Apesar de não ser coligado politicamente ao governo federal nesse período, e não partilhar das ideologias de redução do Estado, o Ceará não deixou de sofrer em função da nova direção pátria. No período apontado a gestão do governo do Estado estava sob o comando do governador Camilo Santana, do Partido dos Trabalhadores, que ficou no governo até abril de 2022 (2015 a 04/2022) quando renunciou para concorrer ao Senado e a sua vice, Izolda Cela, do PDT, assumiu. Nessa época o Município de Fortaleza estava sob o comando do Roberto Cláudio, do PDT, participante de uma coligação em que o PT era parte, em seu segundo mandato, que foi de 2017 a 2020. No início de 2021 assumiu o governo o prefeito Sarto, também membro do PDT.

Nesse período o Estado do Ceará, como todo os demais territórios mundiais, sofria em decorrência da pandemia da Covid-19.

4.5 Aprofundamento da Insegurança Alimentar em Contexto de Pandemia da Covid-19

A pandemia por COVID-19 representa um dos maiores desafios da saúde pública deste século, causando impactos na saúde e nas condições de vida das populações em todo o mundo. Tem sido apontado pela literatura que a pandemia afeta de diversas formas o sistema alimentar hegemônico. No Brasil, a pandemia amplifica as desigualdades sociais, raciais e de gênero já existentes, comprometendo ainda mais a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a concretização da segurança alimentar e nutricional, especialmente entre os mais vulneráveis, resultantes, sobremaneira, dos desmontes das políticas públicas, em particular do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, conforme relatado anteriormente (Alpino et al., 2020).

Adotando um discurso conservador e negacionista aos impactos da pandemia, contrariando inclusive os posicionamentos da ONU e OMS, Bolsonaro afastou-se dos líderes globais favoráveis a medidas de isolamento social e lockdowns e preferiu aderir ao conceito de automedicação de medicamentos sem comprovação reconhecida pela OMS e negando a periculosidade da evolução da contaminação. Somente em 2020, no ápice da crise pandêmica, ocorreram duas trocas de Ministros da Saúde, gerando instabilidade na comunicação governamental e demais atores sociais envolvidos no processo de políticas públicas. A dificuldade de conscientização ao uso de máscaras e distanciamento social

geraram um aumento representativo das contaminações e óbitos, deixando o Brasil entre os cinco países com mais mortos pela COVID19 (Gondo; Oliveira, 2022).

Levantamento divulgado pelo Food for Justice – Power, Politics and Food Inequality in a Bioeconomy, da Universidade Livre de Berlim, em parceria com pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade de Brasília (UnB), mostra que 13,6% dos brasileiros com mais de 18 anos passaram ao menos um dia sem refeição, entre os meses de agosto e outubro de 2020. Ainda de acordo com o estudo, 6 em cada 10 residências brasileiras tiveram dificuldade para organizar, ao menos, três refeições diárias (Galindo et. al, 2021) Em Fortaleza essa realidade foi demonstrada em caráter nacional, quando uma reportagem realizada pela TV local, que teve repercussão nacional, mostrou pessoas catando comida no lixo (César, 2021).

Nesse cenário depreende-se que as condições de desigualdade, que conduzem à pobreza e geram a fome crônica, que já estavam sendo negligenciadas pelo modus operandi do novo governo, foram ainda mais aprofundadas durante a pandemia do novo coronavírus. Como a fome crônica é resultado da pobreza, deduz-se que a renda familiar está diretamente associada à segurança alimentar e nutricional.

Igualmente, a redução da renda provoca o aprofundamento da insegurança alimentar e, as necessárias medidas de isolamento social, quando somadas à instabilidade no trabalho e renda das famílias, adicionado do aumento inflacionário, que afetou sobremaneira os alimentos, ocasionam redução no acesso a esses alimentos, com conseqüente piora na qualidade alimentar, chegando à fome (Jaime, 2020; Ribeiro-Silva, 2020).

É importante destacar que a população em situação de vulnerabilidade em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a mesma que só poderia cumprir as medidas de isolamento e distanciamento social se tivesse uma renda que permitisse ficar em casa. Essa população representa uma interseção de diversas dimensões de desigualdade, incluindo território, raça, gênero e classe social. Em sua maioria, são mulheres chefes de família, especialmente aquelas pertencentes a grupos racializados, como a população negra e parda, que historicamente enfrentam marginalização e discriminação (Schall et. al, 2022).

Essas pessoas residem predominantemente em áreas periféricas ou rurais, onde a falta de infraestrutura adequada, os serviços públicos limitados e as barreiras de acesso aos programas de segurança alimentar aumentam sua vulnerabilidade. Além disso, a maioria pertence a classes de baixa renda e depende de trabalhos informais, sem acesso a proteção social ou estabilidade financeira. Essas condições, em conjunto, tornam-nas mais propensas a

enfrentar a insegurança alimentar e a ter dificuldades em seguir as medidas de isolamento social sem o suporte econômico necessário (Santos, 2022).

No início da pandemia foi sugerido pelo então presidente Jair Bolsonaro, e o Ministro da Economia Paulo Guedes, que o auxílio fosse de 200 reais mensais. Porém após protestos da sociedade civil o valor foi aumentado (Araújo, 2022).

Assim, para responder a esta demanda, o congresso aprovou a Auxílio Emergencial de R\$ 600 por trabalhador, podendo chegar a R\$1.200 por família destinada ao público do Cadastro Único, informais (autônomos ou por conta própria) e Microempreendedores Individuais (MEI). Essa medida, respaldada na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, teve validade de 3 meses. Posteriormente foi instituído o auxílio emergencial residual, através da Medida Provisória 1000 de 2 de setembro de 2020, que seria pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$300,00 aos mesmos beneficiários do auxílio emergencial anterior. Novamente houve prorrogação do pagamento do auxílio, por meio da Medida Provisória n. 1039 de 18 de março de 2021, mas desta vez na monta de R\$250,00 mensais, por quatro meses e, por fim, o Decreto n. 10.740 de 5 de julho de 2021 prorroga por mais três meses o auxílio emergencial (Ribeiro-Silva, 2020).

Paralelamente, observam-se iniciativas de provimento emergencial de alimentos e refeições nas comunidades pobres e periféricas de centros urbanos, fruto da solidariedade entre os iguais. Vale o destaque para o papel indutor que a sociedade civil e as organizações de controle social têm exercido nas políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Uma voz que, novamente, se apresenta de forma propositiva na defesa do fortalecimento de programas estratégicos, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e de Equipamentos Públicos como bancos de alimentos e restaurantes populares, com vista à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em tempos de COVID-19 (Jaime, 2020).

No Ceará, o Estado adotou algumas medidas para auxiliar as famílias em maior vulnerabilidade social. Dentre as medidas estão a isenção da taxa de faturamento de água e esgoto da CAGECE, por meio de decretos, como o 33.523/2020 e o 33.630/2020, que foram sendo prorrogados ao longo do período pandêmico; bem como o Estado autorizou o pagamento das contas de energia dos consumidores residenciais de baixa renda do Estado, por meio da Lei 17196/2020 (Ceará, 2020; Ceará, 2020a).

No tocante à Segurança Alimentar dos mais vulneráveis o Estado do Ceará também adotou algumas medidas, como o maior investimento no Programa de Aquisição de Alimentos – Compra com Doação simultânea (PAA-CDS), programa em que há compra da produção dos

agricultores familiares e beneficiamento de entidades socioassistenciais; Distribuição de cartão vale alimentação de R\$80,00 para os alunos da Rede Estadual de ensino, como alternativa à merenda escolar, que deixou de ser ofertada em função do fechamento das escolas; Distribuição de botijão de gás às famílias mais vulneráveis do Estado, através do vale-gás social; Auxílio cesta básica, em que era ofertado um cartão alimentação na monta de R\$200,00 para residentes do Ceará que reduziram sua renda familiar em função da pandemia, como taxistas, trabalhadores de transporte alternativo escolar, etc.; entre outros (Governo do Estado do Ceará, 2024).

Em Fortaleza, durante a pandemia, o governo que estava à frente era o do Prefeito Roberto Cláudio (2013-2020), inicialmente, sendo seguido pelo Prefeito José Sarto, que atualmente, durante a elaboração dessa dissertação, permanece na gestão (2021-2024).

Quanto às medidas relativas à Segurança Alimentar e Nutricional no tempo da pandemia na municipalidade, destaca-se a Ação Comida em Casa, iniciada em abril de 2020 e que distribuiu 294 mil cestas básicas para beneficiários do programa Bolsa Família, que não possuíam alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino e integrou o Programa Fortaleza por todos, destinado à população mais vulnerável de Fortaleza como medida de enfrentamento à pandemia da Covid-19, ajudando a garantir a segurança alimentar de milhares de famílias que tiveram a renda comprometida em meio à segunda onda da pandemia (Câmara Municipal de Fortaleza, 2020).

Outra ação iniciada em 2019 pelo prefeito Roberto Cláudio por meio da Lei 10.946 de 15 de outubro de 2019, foi o Cartão Missão Infância Fortaleza, um programa municipal de transferência direta de renda voltado para a primeira infância (crianças menores de 03 anos), com recursos exclusivos do tesouro municipal, que previa a transferência de R\$50,00 por mês, por criança em situação de extrema vulnerabilidade, e que no período de março e maio de 2021 foi dobrado, em decorrência da pandemia, pelo Prefeito José Sarto, através da Lei 11.091 de 18 de março de 2021 (Fortaleza, 2019; Fortaleza, 2021).

4.6 Retomada da esperança – o Brasil da Segurança Alimentar no 3º Governo Lula?

O programa de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que ganhou as eleições presidenciais para o mandato de 2023 a 2026, teve seu embasamento principal no sentimento de esperança: resgate da esperança brasileira na reconstrução e na transformação de um país devastado por um processo de destruição que trouxe de volta a fome, o desemprego, a inflação e o endividamento (Coligação Brasil da Esperança, 2022).

Assim, no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) voltou a ocupar um lugar central na agenda de políticas públicas do governo brasileiro. Com uma trajetória histórica marcada por avanços significativos na redução da fome e da pobreza durante seus primeiros mandatos (2003-2010), Lula retomou suas políticas sociais com um enfoque renovado, diante dos desafios contemporâneos.

Desta forma, o programa de governo propunha a assunção de compromisso com a restauração das condições de vida da imensa maioria da população brasileira; com a justiça social; com a segurança alimentar para combater a fome; combate à desigualdade e concentração de renda e riquezas, dentre outros.

Nesses termos, apontava como estratégica a retomada da centralidade e da urgência no enfrentamento da fome e da pobreza, assim como a garantia dos direitos à segurança alimentar e nutricional e à assistência social: “Trabalharemos de forma incansável até que todos os brasileiros e as brasileiras tenham novamente direito ao menos a três refeições de qualidade por dia” (Coligação Brasil da Esperança, 2022).

Também se compromete com a necessidade de proteção da dignidade humana das mulheres, combatendo a discriminação, desigualdade e violência a que estão submetidas.

“Devemos enfrentar a realidade que faz a pobreza ter o “rosto das mulheres”, principalmente “das negras”, lhes assegurando a autonomia. Investiremos em programas para proteger vítimas, seus filhos e filhas, e assegurar que não haja a impunidade de agressões e feminicídios” (Coligação Brasil da Esperança, 2022).

Essa citação traz indicativos de uma visão interseccional. A referência à pobreza que “tem o rosto das mulheres” destaca como as condições econômicas adversas são exacerbadas por fatores raciais e de gênero, resultando em uma vulnerabilidade única, em que a interseccionalidade se manifesta nas múltiplas camadas de opressão que essas mulheres enfrentam, onde a discriminação de gênero se entrelaça com o racismo e as desigualdades socioeconômicas.

O programa aponta também a necessidade de implementação de um amplo conjunto de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao racismo estrutural, indissociáveis do enfrentamento da pobreza, da fome e das desigualdades, que garantam ações afirmativas para a população negra e o seu desenvolvimento integral nas mais diversas áreas.

“Vamos recolocar os pobres e os trabalhadores no orçamento. Para isso, é preciso revogar o teto de gastos e rever o atual regime fiscal brasileiro, atualmente disfuncional e sem credibilidade” (Coligação Brasil da Esperança, 2022).

Percebe-se nessa fala uma abordagem que não apenas alivia a fome, mas também combate as suas raízes estruturais através da revogação de políticas fiscais restritivas e da promoção de uma redistribuição mais justa de recursos. Através desta análise, fica implícito o reconhecimento pelo governo de que a segurança alimentar é uma questão multifacetada que requer uma resposta abrangente. Além disso, a necessidade de políticas públicas que promovam a igualdade racial e combatam o racismo estrutural revela a compreensão de que as soluções para a pobreza e a fome devem ser integradas e sensíveis às especificidades das experiências vividas por esses grupos. Assim, a luta por justiça social deve reconhecer e abordar essas interseções, garantindo que as ações afirmativas não apenas visem a inclusão, mas também a autonomia e a proteção das mulheres negras em todas as suas dimensões.

O programa também explicita a necessidade estratégica de fortalecimento da produção agrícola, nas frentes da agricultura familiar, agricultura tradicional e do agronegócio sustentável para repensar o padrão de produção e consumo e a matriz produtiva nacional, com vistas a oferecer alimentação saudável para a população.

“Em um país continental como o Brasil, é necessário combater as desigualdades regionais, fortalecendo o desenvolvimento das regiões e estimulando novas experiências de cooperação e organização territorial. O desenvolvimento regional passa pela inovação, pelo conhecimento, por investimentos, pela articulação de políticas públicas e pelo compartilhamento de boas práticas” (Coligação Brasil da Esperança, 2022).

No início do segundo ano de mandato do governo ainda é muito cedo para afirmar se haverá de fato as mudanças propostas pelo governo. Contudo, uma das primeiras ações realizadas, ainda no dia 01/01/2023 foi a recriação do Consea, que voltou a integrar a Presidência da República como órgão de assessoramento do Presidente, por meio da Medida Provisória 1.154/2023 (Brasil, 2023).

Ainda, em 28/02/2023 o Palácio do Planalto foi palco de um evento cerimonioso para celebrar a recriação do Consea e reafirmar o pacto entre o governo federal e a sociedade civil organizada pelo enfrentamento da fome, pela formulação de políticas públicas consensuais e eficientes. No ensejo, o Presidente afirmou que o combate à fome será feito em várias frentes. Tanto na compra direta da produção de agricultores familiares, quanto no desenho e retomada do Bolsa Família, como também em políticas de valorização do salário mínimo, de equalização dos ganhos de homens e mulheres na mesma função e em um programa para ajudar brasileiros em condição de endividamento (Brasil, 2023).

Em 2023 o governo federal instituiu o Plano Brasil sem fome, que tem como principais metas: tirar o Brasil do Mapa da fome da FAO; reduzir a insegurança alimentar e

nutricional, especialmente a insegurança alimentar grave; e reduzir, ano a ano, as taxas de pobreza da população.

Em junho de 2023 o Governo Federal, através da Lei nº 14.628/2023 instituiu o Programa Cozinha Solidária, que foi regulamentado através de Decreto nº 11.937 de 05 de março de 2024. O programa é uma tecnologia social, de iniciativa da sociedade civil, que passa a integrar as ações do governo federal para combater a pobreza e a fome, promovendo a integração entre diferentes programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sendo os produtos da agricultura familiar destinados às cozinhas solidárias (Brasil, 2023a; Brasil, 2024).

Esse programa surgiu de experiências territorializadas de movimentos sociais urbanos e rurais organizados durante a pandemia da Covid-19, em resposta ao agravamento do cenário de desemprego, de empobrecimento e de fome da população trabalhadora, com distribuição de refeições gratuitas às populações, geridas pelas próprias comunidades (CONAB, 2024). Em 2023, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS deu início ao mapeamento dessas iniciativas em funcionamento em todo Brasil e, até o momento, foram mapeadas mais de 2,77 mil cozinhas solidárias pelo país (CONAB, 2024).

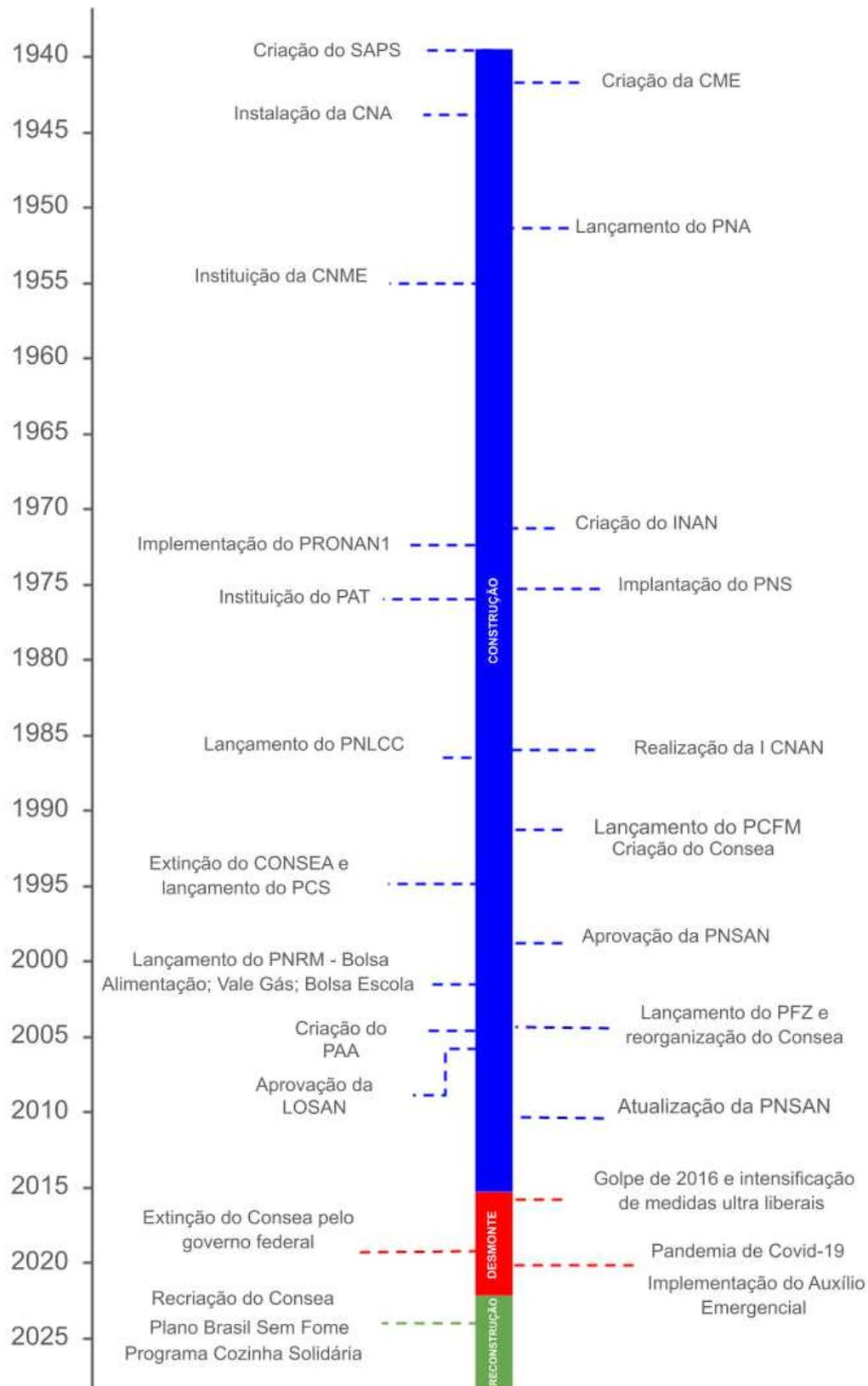
Pelo exposto, o terceiro mandato de Lula marca um esforço renovado para abordar a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. As ações implementadas visam não apenas combater a fome, mas também promover a justiça social e o desenvolvimento sustentável. No entanto, para alcançar um impacto duradouro, o governo precisa enfrentar desafios críticos, como a sustentabilidade das práticas agrícolas, a adaptação às mudanças climáticas e a gestão fiscal responsável. A participação social e a transparência serão fundamentais para garantir que as políticas de SAN sejam eficazes e inclusivas, refletindo as necessidades e aspirações de toda a população brasileira.

Outrossim, seria importante que o governo incorporasse uma abordagem interseccional nas políticas de SAN, considerando as especificidades e as intersecções entre raça, gênero, classe e territorialidade. É fundamental desenvolver estratégias que abordem diretamente as barreiras enfrentadas por grupos marginalizados e vulneráveis, garantindo que as medidas impostas não apenas aliviem a fome, mas também combatam as desigualdades estruturais que a perpetuam.

Nesse contexto, depreende-se que o governo federal tem buscado apoiar e incentivar as ações de combate à fome e vem, de fato, trabalhando para transformar essa realidade que ainda está longe de ser abrandada.

Na sequência, colacionasse a Figura 3, consolidando a linha do tempo dos principais eventos demonstrados que fizeram parte da criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Figura 3 - Linha do tempo da Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Elaboração própria, adaptado do Observatório das desigualdades (2022).

4.7 Contextualizando a Política de Segurança Alimentar no Ceará

No Ceará, a história da participação popular, compreendida como a intervenção da população mais desfavorecida nos processos de tensionamento para a busca de políticas sociais que respondam às suas demandas, se dá mais visivelmente em Fortaleza nos anos 1970 e se intensifica na década de 1980, com a chamada “administração popular” do Partido dos Trabalhadores no governo municipal. Contudo, no final da década de 1980, a opção política de desenvolvimento no estado, marcada por uma administração neoliberal, fortalecedora do capital, focada na indústria e turismo, acentuou a concentração de renda e aumentou o desemprego tanto na zona rural como na cidade. Tal modelo não contribuiu para alterar o quadro social de pobreza e fome persistentes. Mesmo diante dessa realidade, a organização e mobilização da sociedade civil foi decisiva para a inclusão da segurança alimentar e nutricional na agenda de governo no Estado (Fé; Oliveira; Ávila, 2021)

Fé, Oliveira e Ávila (2021) apontam que a partir da década de 1990, o Ceará acompanhou o movimento nacional nos processos de formulação e implementação de estratégias e políticas de segurança alimentar e nutricional. Houve marcante mobilização da sociedade civil em torno da implementação da política estadual de segurança alimentar e nutricional, apesar do pouco apoio político evidenciado, com maior participação de organizações não governamentais e universidades.

Cumprе ressaltar que naquele período o Brasil vivenciava uma experiência política de Estado Mínimo, que era partilhada pelo governo Estadual, do Tasso Jereissati (1995-2002) e de seu sucessor Lúcio Alcântara (2003-2007), ambos do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

No caso da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará, esta data de 2011. Corresponde à **Lei n. 15.002, de 21 de setembro de 2011**, que dispõe sobre a referida Política e cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (Ceará, 2011). Em seguida, foi regulamentada a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – (CAISAN-CE) pelo **Decreto nº 30.843, de 7 de março de 2012**. A CAISAN é vinculada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), hoje Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), através da Célula de Segurança Alimentar e Nutricional (CSAN). O Ceará aderiu ao SISAN em 2011 e, em 2012, elaborou o primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, PLANSAN 2012-2015, sendo um dos primeiros estados a realizar essa ação. Quanto ao processo de implantação do SISAN, dentre os 184 municípios

cearenses, 32 aderiram ao sistema no período de 2014-2017 e existem mais de 100 CONSEA municipais instalados, embora nem todos estejam em funcionamento (Fé, 2018).

O Estado seguiu o fluxo nacional, tendo em vista que no ano anterior foi publicada a atualização da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7272/2010).

Durante o período pandêmico o Estado do Ceará fez algumas mobilizações para o enfrentamento da situação do agravamento da fome. Dentre elas, pode-se citar a criação do **Programa Mais Nutrição**, implementado através da Lei nº 17.30/2021, com intento de minorar a insegurança alimentar através da ampliação do acesso e disponibilidade de alimentos saudáveis para a população, evitando o desperdício e o descarte de alimentos com alto valor nutricional. Tal iniciativa faz parte do Programa Mais Infância Ceará, e propõe garantir a segurança alimentar e nutricional regular a milhares de famílias em situação de vulnerabilidade do Ceará, funcionando através da manutenção de um banco de alimentos “in natura” que seriam desperdiçados pelos comerciantes da Ceasa, por falta de demanda ou condições estéticas, mas que permanecem adequados ao consumo humano e contém suas características nutricionais preservadas (Ceará, 2021).

Além disso, o Programa realiza a produção de polpas de frutas e, por fim, produz o mix para a transformação em sopa através da desidratação de legumes (mandioca, cenoura, batata, abóbora, beterraba). A fabricação conta com a doação mensal de 600kg de macarrão do Grupo M. Dias Branco. O mix tem ampla capacidade de atendimento, por ser de fácil e rápido preparo (um quilo de sopa prepara 40 porções) e de prazo de um ano de validade para consumo. Além dos alimentos doados, o Mais Nutrição já distribuiu mais de 47,5 mil cestas básicas em todo o Estado, para milhares de cearenses em situação de vulnerabilidade social. Cada unidade doada beneficia uma família de até cinco pessoas e possui mantimentos básicos como arroz, feijão, macarrão, açúcar, leite em pó, farinha de mandioca, óleo, entre outros (Ribeiro, 2021).

Em 17 de fevereiro de 2023 o Estado do Ceará instituiu um programa permanente de combate à fome, em sintonia com o governo federal, o Ceará sem fome (Lei nº 18.312/2023). O parágrafo segundo desta lei demonstra seu propósito:

O Programa Ceará sem Fome consiste na reunião interinstitucional de esforços e ações públicas e privadas dirigidas ao amplo enfrentamento da fome das populações em situação de pobreza e de extrema pobreza no Estado, implicando a formulação, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas efetivas que possibilitem a redução gradual da insegurança alimentar e nutricional no Ceará, garantindo às pessoas em situação de vulnerabilidade social o direito humano à alimentação adequada e saudável, com o acesso a refeições, mediante especialmente a criação da Rede de Unidades Sociais Produtoras de Refeições no Combate à Fome (Ceará, 2023).

Desta feita, percebe-se que o governo do Estado, atualmente sob o comando do governador Elmano de Freitas (2023-2026) do Partido dos Trabalhadores, está em sintonia com as medidas federais para o combate à fome.

4.8 Contextualizando a Política de Segurança Alimentar em Fortaleza

Na capital alencarina a Política de Segurança Alimentar e Nutricional seguiu os passos do Estado. Após a publicação da **Lei Estadual nº 15.002, de 21 de setembro de 2011**, que criou a Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado, bem como a Política da SAN, Fortaleza publicou a Lei Municipal nº 10.134 de 04 de dezembro de 2013, criando seu próprio Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional pelo então Prefeito Roberto Cláudio. À época já existia o CONSEA Fortaleza (Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional), criado em 28 de dezembro de 2009 pela Lei Municipal nº 9564/2009, contudo a cidade não possuía instrumentos para garantir a intersectorialidade, a participação social, o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação das ações de segurança alimentar e nutricional no município de maneira integrada, que foram promessas de entrega da Política e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesse sentido, a esperança desse novo modelo era aumentar os recursos e disponibilidades para atender as demandas sociais crescentes no âmbito da segurança alimentar. Contudo, é necessário destacar que a promessa de integração constitui também um desafio, frente à inovação do modelo de intersectorialidade.

Cumprasseverar que um dos equipamentos de destaque utilizados pelo Estado para minorar a Insegurança Alimentar são os Restaurantes Populares. Estes foram implementados no Ceará, pelo Governo do Estado, em 2002, na capital, com a marca MESA DO POVO, através da Lei n. **13.251 de 05 de agosto de 2002**, que autorizou a Administração Pública Estadual a instalar e manter restaurante popular, localizado no centro da Capital do Estado, para oferta de refeições a pessoas carentes (Ceará, 2002). Foi estabelecido o valor simbólico de R\$1,00 por refeição, seguindo a tendência nacional. A primeira unidade do restaurante foi implementada no centro de Fortaleza e, com recursos Estaduais, atendia diariamente 3000 pessoas. Na sequência, o segundo restaurante foi inaugurado no bairro Parangaba (Dutra, 2007).

Cumpra ainda ressaltar que o Restaurante Popular de Fortaleza, a partir de 2014 passou a ter gestão municipal (sob gestão do prefeito Roberto Cláudio), quando o Governo do Estado (sob gestão do governador Cid Gomes) considerou seu fechamento e, após acordo entre

o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza, este assumiu a responsabilidade pelo restaurante a partir de junho de 2014, através da Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), hoje Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. Destaque-se que o Restaurante Popular, então, em 2014, era o único equipamento na Capital cearense que estava de acordo com o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Diário do Nordeste, 2014).

O Restaurante popular, que originalmente era o objeto de análise dessa dissertação, foi fechado durante o período pandêmico para evitar aglomeração, desde março de 2020 e até o término desse estudo não foi reativado. Seu funcionamento servia para minimizar a Insegurança Alimentar dos mais vulneráveis, garantindo uma refeição ao dia ao preço módico de R\$1,00 (Fortaleza, 2024).

Como medida alternativa, desde o fechamento do Restaurante, a Prefeitura passou a distribuir marmitas para o público cadastrado em diferentes locais da cidade, chegando a distribuir 1000 quentinhas e 700 sopas diariamente, mas tais medidas duraram até o segundo semestre de 2021 (Cesário, 2021).

Nesse sentido, é importante destacar que as ações do governo municipal durante a gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013-2020) foram bastante incisivas na criação de equipamentos e alternativas para melhorar a situação da insegurança alimentar da população local.

Durante seu governo ele criou as hortas sociais, em 2016, ação que promove o acesso a alimentos saudáveis em áreas de insegurança alimentar por meio do cultivo e fomento da agricultura urbana, voltado em especial para os idosos em situação de vulnerabilidade social e pessoas em insegurança alimentar, possuindo estufas atualmente no Conjunto Ceará, no Conjunto Palmeiras e na Granja Portugal (Fortaleza, 2023).

E em 2019, Roberto Cláudio também inaugurou o Refeitório Social, no centro da cidade de Fortaleza, região que concentra o maior contingente de pessoas em situação de rua, para atender as pessoas nessa situação. O equipamento inicialmente fornecia 400 refeições diárias na hora do almoço e atualmente esse número chega a 600 refeições, servidas num esquema de bandejão (Fortaleza, 2023a).

Desta forma, diante da ausência de funcionamento do Restaurante Popular, estas duas ações originadas na gestão do prefeito Roberto Cláudio são as principais atividades diretamente veiculadas à segurança alimentar desenvolvidas na atualidade pela Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – COSAN, de cunho municipal.

A COSAN também faz a distribuição de leite a instituições públicas e da sociedade civil, mas o insumo é fornecido pelo Programa Federal de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite) e destinado a entidades sociais cadastradas, dentre elas, equipamentos municipais de assistência social, como os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros Pop) (Fortaleza, 2023b)

Cumpre apontar que na atual gestão do governo de Sarto (2021-2024) o Restaurante Popular não foi reaberto, apesar do fim da pandemia. Mas os demais programas de Segurança Alimentar, iniciados no governo de Roberto Cláudio, continuaram.

Outrossim, como se verá mais detalhadamente na seção seguinte, a CAISAN de Fortaleza (Câmara de Gestão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional), uma importante estrutura da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda não tinha sido colocada em funcionamento, por não ter sido dado posse a todos os seus membros. Tal ocorrência foi constatada no início do segundo ano de mandato (em fevereiro de 2024), período em que ocorreu uma visita à COSAN Fortaleza a fim de coletar dados iniciais para a presente pesquisa.

Nestes termos, em razão da demora para colocar em funcionamento uma das principais estruturas da Segurança Alimentar no Município, aliada à não reabertura do Restaurante Popular, depreende-se que a Segurança Alimentar e Nutricional não parece ser uma prioridade para esta gestão, em oposição à gestão do seu antecessor.

5 POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL, CEARÁ E FORTALEZA: ANALISANDO SEU CONTEÚDO E INTERFACE COM A INTERSECCIONALIDADE

O eixo de análise de conteúdo da Avaliação em Profundidade, originalmente construída por Rodrigues (2008), corresponde ao parâmetro adotado para analisar e interpretar as narrativas da política pública. Esse aspecto se refere à análise das suas concepções fundantes, com foco na segurança e insegurança alimentar e nutricional, seus objetivos, estratégias, ações e dos resultados da política pública, buscando identificar os seus pontos fortes e fracos, as suas potencialidades e limitações, as suas coerências e contradições.

Para fazer a análise de conteúdo da política pública, é preciso utilizar diferentes fontes de informação, como documentos oficiais, relatórios de gestão, indicadores de desempenho, entrevistas com gestores e técnicos, observação participante, entre outras. Essas fontes permitem obter dados quantitativos e qualitativos sobre a política pública, que devem ser analisados de forma crítica e reflexiva, considerando os contextos históricos, sociais, econômicos e políticos nos quais a política está inserida (Torres et al., 2020).

Além disso, essa análise de conteúdo da política pública é importante para verificar se a política está cumprindo os seus objetivos e se está atendendo às necessidades e aos interesses dos cidadãos. Para além, também permite identificar os principais desafios que a política enfrenta e propor recomendações para o seu aprimoramento.

Na sequência, passa-se a realização da avaliação de conteúdo da política, que terá sua relação com a interseccionalidade avaliada no âmbito municipal.

5.1 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN): formulação, bases conceituais e coerência interna.

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no Brasil, teve avanços importantes na última década, no tocante à sua formatação política, tendo em vista ter sido debatida mais intensamente desde a década de 1990. Seu principal marco histórico foi a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006 (LOSAN - Lei 11346/2006), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu as bases para a construção da Política Nacional e do Plano Nacional de SAN (Brasil, 2006).

A LOSAN estabeleceu o conceito de *Segurança Alimentar e Nutricional* que passa a ser adotado como tema transversal, de caráter amplo e intersetorial, nos seguintes termos:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do *direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente*, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que *respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis*. (Brasil, 2006; Brasil, 2010; grifo nosso).

Depreende-se que a esta conceituação da SAN abrange tanto a dimensão nutricional (utilização do alimento pelo organismo e sua relação com a saúde), como a dimensão alimentar (produção, comercialização e consumo) e as *diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual* dos grupos sociais. Nesse conceito, estão inseridas questões relacionadas ao acesso ao alimento, com ênfase na produção, principalmente por agricultores tradicionais e familiares; toda cadeia de processamento, comercialização e abastecimento; a redistribuição de renda, formas participativas de produção e o uso sustentável dos recursos e, ainda, a conservação da biodiversidade, considerando a multiplicidade cultural da população. Outrossim, também estão inclusas a garantia da qualidade sanitária e nutricional do alimento, bem como o estímulo a estilos de vida saudáveis, por meio da geração de informações para transmitir conhecimentos (Brasil, 2006).

O campo de atuação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional é muito amplo, tem muitos braços, e deveria tê-los, diante da complexidade do tema. Mas, de antemão, necessário apontar que esse trabalho de pesquisa procurou delimitar seu campo analítico à sua concepção do que tange ao acesso ao alimento, propriamente dito, com ênfase na ação governamental para garantir a segurança alimentar aos mais vulneráveis socialmente, de modo a apreender a(s) interseccionalidade(s) que a temática exige. Trata-se de nomenclatura/perspectiva teórica e política relativamente nova, apesar de seus efeitos estarem sendo vivenciados há longas datas pelas pessoas/grupos atravessados por desigualdades e sistemas de opressão que se entrecruzam nas dinâmicas sociais cotidianas, em especial daquelas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A interseccionalidade é uma abordagem fundamental para a formulação e implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional, pois permite uma compreensão mais profunda das múltiplas camadas de opressão que afetam diferentes grupos sociais. Ao considerar como fatores como raça, gênero, classe social e localização geográfica se entrelaçam, as políticas podem ser moldadas para atender às necessidades específicas de populações vulneráveis. Por exemplo, as mulheres negras que vivem em áreas periféricas

enfrentam barreiras únicas que vão além da simples falta de acesso a alimentos; elas também lidam com discriminação racial e de gênero, o que limita suas oportunidades de emprego e acesso a recursos. Portanto, uma política de segurança alimentar que não leve em conta essas interseções pode falhar em abordar as causas profundas da insegurança alimentar (Silva, 2022).

Além disso, a interseccionalidade permite que as vozes e experiências de grupos marginalizados sejam incluídas no processo de elaboração de políticas. Muitas vezes, as políticas de segurança alimentar são formuladas sem a participação ativa daqueles que mais sofrem com a insegurança alimentar. Ao incorporar a perspectiva interseccional, é possível garantir que as necessidades e desafios enfrentados por esses grupos sejam reconhecidos e abordados. Isso não apenas aumenta a eficácia das políticas, mas também promove um senso de pertencimento e empoderamento entre as comunidades afetadas, que se tornam agentes ativos na busca por soluções (Santos, 2022).

Por fim, a interseccionalidade contribui para a construção de uma abordagem mais holística e integrada à segurança alimentar, reconhecendo que a alimentação não é apenas uma questão de disponibilidade de alimentos, mas também de dignidade, saúde e direitos humanos. As políticas de segurança alimentar devem ser vistas como parte de um sistema mais amplo que inclui educação, saúde, habitação e emprego. Ao adotar uma perspectiva interseccional, é possível criar políticas que não apenas abordem a insegurança alimentar, mas que também promovam a justiça social e a equidade, garantindo que todas as pessoas, independentemente de sua identidade ou circunstâncias, tenham acesso a alimentos nutritivos e de qualidade (Silva, 2022).

No tocante à regulamentação do SISAN, por meio do Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010, houve o estabelecimento de quatro elementos fundamentais para sua estruturação: os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), as Câmaras de Gestão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional (CSAN) e os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN). Corresponde a um modelo que deve ser replicado nas três esferas de governo, por meio da adesão dos níveis estadual e municipal (Brasil, 2010).

Desta forma, o conceito de SAN, que incorpora dimensões relativas à quantidade e qualidade de alimentos, acesso, práticas sustentáveis de produção agrícola, cidadania e direitos humanos, a depender da situação epidemiológica e contexto socioeconômico de cada local, deve ser traduzido em ações nos PlanSAN. Deve expressar os compromissos pactuados pela gestão pública com a sociedade civil para ampliar e efetivar ações de garantia da segurança

alimentar e nutricional, pautadas em construções participativas e intersetoriais, fruto das diferentes instâncias (Machado et al., 2018).

Assim, as dimensões da SAN, após a publicação da LOSAN (2006), entram como objetivos básicos e estratégicos dos diferentes níveis de governo, permeando diversas ações, programas e políticas e, possibilitando novo direcionamento às múltiplas dimensões da alimentação e nutrição (Brasil, 2010a).

No tocante à **formulação** da política de segurança alimentar, esta tem como objetivo geral promover a segurança alimentar *e nutricional, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo o território nacional*, conforme detalhamento no Decreto nº 7272/2010, que a criou. Este constitui também seu **principal paradigma orientador**, tendo em vista, conforme se observa dos *seus objetivos específicos* descritos na sequência, que todos têm como referência *a garantia da segurança alimentar a todos os cidadãos brasileiros*: I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, *observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual*, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.

As suas **diretrizes** também são voltadas à promoção do acesso universal à alimentação adequada a todos os brasileiros, em especial aos mais vulneráveis, e que esta possa ocorrer de maneira sustentável e permanente, contando ainda com a promoção da educação alimentar e nutricional, com o fortalecimento e as articulações das ações necessárias para a sua implementação em todo o território nacional, além da devida monitoração e avaliação.

Quanto à sua **implantação**, esta foi idealizada na tentativa de incorporar todos os órgãos relacionados nos normativos, como CONSEA, Conferência Nacional de SAN, entre outros, além dos entes federados, de acordo com suas respectivas competências, tendo em vista a integração como estratégica essencial para sua executabilidade. Na sequência, cita-se as principais competências trazidas na legislação quanto à cada órgão/entidade: coube à

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a avaliação da implementação da PNSAN e do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; ao **CONSEA** a contribuição na elaboração e implementação do Plano Nacional de SAN; à **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional** a instituição e participação de fóruns das políticas e planos da SAN, interlocução com órgão do governo federal, apresentação de relatórios necessários ao acompanhamento e monitoramento do Plano Nacional da SAN; e aos **órgãos do poder executivo federal, do poder executivo estadual/distrital e dos órgãos e entidades dos municípios**, as participações em todas as esferas, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional da SAN.

Já no tocante ao **monitoramento e avaliação da PNSAN**, a legislação afirma que será feito por sistema constituído de instrumentos, metodologias e recursos capazes de aferir a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, o grau de implementação daquela Política e o atendimento dos objetivos e metas estabelecidas e pactuadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo as principais dimensões de análise: I - produção de alimentos; II - disponibilidade de alimentos; III - renda e condições de vida; IV - acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; V - saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; VI - educação; e VII - programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional.

Destacou-se, ainda, quanto à monitoração, que esta deverá identificar *os grupos populacionais mais vulneráveis à violação do direito humano à alimentação adequada*, consolidando dados sobre *desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero*, reforçando o caráter mais social dessa política pública. Observe-se que, embora os documentos não adotem a ferramenta teórica e política da interseccionalidade, o reconhecimento da necessidade de considerar as desigualdades e sistemas de opressão estruturantes da formação socio histórica brasileira são indicados acima nos enfoques sociais, étnico-raciais e de gênero a serem considerados no processo de monitoramento e avaliação proposta para a política em tela. Mas, até que ponto, tais aspectos são considerados na execução desta política pública no município de Fortaleza-CE tornou-se questão relevante da presente pesquisa.

De fato, a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) envolve a integração dos esforços entre governo e sociedade civil e ações e programas estratégicos como: Acesso a Água (Cisternas); Fomento Rural às atividades produtivas da agricultura familiar; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana; Distribuição de Alimentos; Inclusão Produtiva Rural de Povos e Comunidades Tradicionais e/ou Grupos e populações tradicionais e específicos; Apoio

a estruturação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como Rede de Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias; Ações de apoio a Educação Alimentar e Nutricional, dentre outros. São ações que vão desde o campo do fomento à produção, até a comercialização, distribuição e consumo de alimentos saudáveis como forma de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e o combate a todas as formas de sua má nutrição.

Ressalta-se que a perspectiva da intersetorialidade encontra-se presente na PNSAN e consolidação do SISAN, e, neste sentido, configura-se em enorme desafio para sua estruturação, posta a necessidade de articular os três níveis de gestão interfederativa. Corroborase, assim, com a análise de Machado et all (2018) ao afirmar haver um longo caminho no estabelecimento de articulações e de consensos estratégicos, bem como no planejamento conjunto entre diferentes setores governamentais em favor da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Os PlanSAN constituem-se, por sua vez, instrumento central do SISAN por serem a principal ferramenta de planejamento, gestão e execução da PNSAN nas diferentes esferas de governo. Ainda segundo Machado et all (2029), ao considerar que os planos têm o intuito de refletir a situação de segurança alimentar e nutricional, além de aspirar à integração e ao fortalecimento de distintas políticas e programas para garantia da segurança alimentar e nutricional, este autor pressupõe que a adequação desse instrumento às normas e critérios pré-estabelecidos contribua para a execução local da PNSAN. Desta forma, depreende-se que os PlanSAN devem estar alinhados com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e possibilitar sua executabilidade, a fim de guardar coerência entre si.

Destaca-se que o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019), ainda em curso, está orientado pelos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada. O plano é composto por seis eixos estratégicos, 57 objetivos específicos e 99 metas, que abrangem diversas áreas como produção, abastecimento, consumo, educação, saúde, saneamento, água, meio ambiente, cooperação internacional, entre outras, mostrando-se coerente com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Importante frisar que o texto evidencia esforços importantes na estruturação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), especialmente com a incorporação de aspectos sociais, étnico-raciais e de gênero em suas diretrizes e instrumentos. Apesar de o conceito de interseccionalidade não ser explicitamente mencionado como ferramenta teórica ou prática, há elementos que demonstram uma abordagem inicial para preocupação com desigualdades

estruturais. A inclusão de dimensões como diversidade cultural, ambiental, étnico-racial e equidade de gênero nos objetivos e diretrizes reflete uma tentativa de transversalidade, embora a integração prática dessas dimensões na execução das políticas seja um ponto que carece de análise mais aprofundada.

Ademais, também pode-se perceber ações estruturais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), apoio à agricultura familiar e às cozinhas comunitárias, que demonstram a intenção de conectar dimensões sociais e territoriais para reduzir as desigualdades.

Na sequência, passa-se a analisar as Políticas e os PlanSAN do Ceará e de Fortaleza, de maneira a apreender suas particularidades e interfaces possíveis com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

5.2 Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará e Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN/CE: formulação, bases conceituais e coerência interna frente à versão nacional

A política de segurança alimentar no Ceará está disposta na Lei Estadual nº 15.002/2011 e estabelece as obrigações e responsabilidades da administração pública para garantir a Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada, assegurada a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas, planos, programas e ações direcionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (Ceará, 2011). Abrange os seguintes aspectos: a ampliação das condições de acessos aos alimentos; a garantia da qualidade nutricional; a produção de conhecimento e acesso às informações; e a promoção do acesso universal ao alimento e à água. Contempla, entre outros aspectos, a promoção e incorporação do Direito Humano à Alimentação Adequada nas políticas públicas, ampliação e fortalecimento das ações de alimentação e nutrição, regionalização das ações intersetoriais, atendimento preferencial aos indivíduos em situação de vulnerabilidade alimentar.

Já o Plano de segurança alimentar e nutricional do Ceará (2012-2015) consiste em documento orientador de ações e programas voltados à garantia do direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar no estado. Foi elaborado pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (CAISAN-CE, 2012), composta por 15 órgãos e entidades da administração pública estadual, com a participação da sociedade civil organizada. E está em consonância com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (LOSAN-CE), que dispõe sobre a política e o sistema de segurança

alimentar e nutricional no estado, criados em 2011, a já mencionada Lei Estadual nº 15.002/2011.

Este plano possui como princípios a universalidade, a intersetorialidade, a participação social, a descentralização, a sustentabilidade, a equidade, a diversidade cultural e a transparência. Seu objetivo geral é contribuir para a promoção e garantia do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar no Ceará, por meio da implementação de políticas públicas integradas e participativas de segurança alimentar e nutricional. Em correlato, estabeleceu objetivos específicos, a saber: fortalecer o sistema de segurança alimentar e nutricional no estado; ampliar o acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente para consumo humano e produção de alimentos; fomentar a produção agroecológica e familiar de alimentos saudáveis e diversificados; estimular o consumo adequado e saudável de alimentos regionais; apoiar a distribuição e comercialização de alimentos da agricultura familiar; garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade para as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional; fortalecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição; promover a educação alimentar e nutricional nas escolas e comunidades; monitorar e avaliar a situação de segurança alimentar e nutricional no estado.

Prevê ainda um conjunto de metas, indicadores, responsáveis, parceiros, fontes de financiamento e prazos para cada objetivo específico, além de definir as estratégias de articulação, gestão, monitoramento e avaliação do plano. O plano foi elaborado para o período de 2012 a 2015, mas ainda não há informações sobre sua atualização ou revisão.

Quanto às *diretrizes e ações* da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, seu processo de construção referenciou-se nas 8 diretrizes definidas no Plano Nacional de SAN, conforme detalhamento abaixo:

- 1 - Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada e Saudável, com Prioridade para as Famílias e Pessoas em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional;
- 2 - Promoção do Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de Base Agroecológica e Sustentáveis de Produção, Extração, Processamento e Distribuição de Alimentos;
- 3 - Instituição de Processos Permanentes de Educação Alimentar e Nutricional, Pesquisa e Formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à alimentação adequada;
- 4 - Promoção, universalização e coordenação de ações de segurança alimentar e nutricional voltados para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de que trata o DECRETO Nº 6.040/2007 e povos indígenas e assentados da reforma agrária;

- 5- Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção a saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- 6 - Promoção do Acesso Universal à Água de Qualidade e em Quantidade Suficiente, com Prioridade para as Famílias em Situação de Insegurança Hídrica e para a Produção de Alimentos da Agricultura Familiar, Pesca e Aquicultura;
- 7- Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais;
- 8 - Monitoramento da Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

No tocante ao monitoramento e avaliação, o PlanSAN estadual prevê a criação de um grupo de trabalho – GT representado por órgãos, que compõem a CAISAN, responsáveis pela realização de ações públicas de SAN para a montagem do Sistema de Monitoramento. A exigir uma estruturação de uma base de dados, composta de indicadores marcos e de avaliação dos programas desenvolvidos no Estado do Ceará e no desenvolvimento de ferramenta para tratamento da informação, que privilegie as 07 dimensões de análise: 1- Produção de Alimentos; 2- Disponibilidade de alimentos; 3- Renda/ despesas com alimentação (renda e condições de vida); 4- Acesso à alimentação adequada (acesso a alimentação adequada e saudável, incluindo água); 5- Saúde e acesso a serviços de saúde (saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados); 6- Educação; 7- Políticas públicas (programas e ações relacionados a SAN).

O plano ainda destaca que tal grupo de trabalho seria criado 90 dias após a aprovação do plano. Contudo, as pesquisas documentais, doravante efetuadas, não puderam identificar a criação de deste grupo. Tal confirmação só pode ser realizada durante o trabalho de campo.

Os objetivos e diretrizes descritos acima, tanto no tocante à Política de Segurança Alimentar, quanto ao Plano de Segurança Alimentar do Ceará guardam sintonia com aqueles descritos a nível nacional, existindo, portanto, coerência dentro da política estadual, especialmente em termos das formulações e bases conceituais.

Nestes termos, as questões relacionadas à incorporação de aspectos sociais, étnico-raciais e de gênero em suas diretrizes e instrumentos estão presentes também no nível estadual. Igualmente, apesar de não haver o termo interseccionalidade explicitamente mencionado, é possível observar elementos que apontam para uma preocupação com desigualdades estruturais, com a inclusão de dimensões como diversidade cultural, ambiental, étnico-racial e equidade de gênero nos objetivos e diretrizes. Desta feita, demonstra uma tentativa de integração transversal.

Essa tentativa de integração transversal é crucial, pois reconhece que as desigualdades não são apenas questões isoladas, mas sim interconectadas, que afetam a vida das pessoas de maneiras complexas. Ao integrar essas dimensões nas políticas de SAN, é possível desenvolver estratégias que não apenas abordem a falta de alimentos, mas que também promovam a justiça social e a equidade.

Além disso, essa abordagem permite que as políticas sejam mais sensíveis às realidades locais e às necessidades específicas de diferentes grupos. Ao considerar a diversidade cultural e as particularidades de cada comunidade, as políticas podem ser adaptadas para garantir que todos tenham acesso a alimentos adequados e nutritivos, respeitando suas tradições e modos de vida. Essa personalização das políticas é fundamental para aumentar sua eficácia.

Na sequência far-se-á a análise da Política Municipal de Segurança Alimentar, e, tendo em vista ser esse o foco principal de avaliação da presente dissertação, teremos um olhar mais aprofundado para a política e sua relação com a interseccionalidade.

5.3 Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza-CE e Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza-CE

Ao considerar que o processo avaliativo se dará no Município de Fortaleza/CE, buscou-se realizar uma breve introdução acerca desta metrópole em termos históricos, demográficos e socioeconômicos.

5.3.1 Dados gerais de Fortaleza/CE

Fortaleza é um município brasileiro, capital do Estado do Ceará e quarta maior do país. Desenvolveu-se às margens do riacho Pajeú, no Nordeste do país. O lema da cidade (presente em seu brasão) é a palavra em latim “Fortitudine”, que em português significa “força, valor, coragem”.

É a capital brasileira mais próxima da Europa, 5.608 km de Lisboa, em Portugal e está a apenas 5.566 km de Miami (Estados Unidos). Sua posição geográfica estratégica fez com que despontasse como um importante ponto de transferência, entrada e saída, de alto tráfego de informação do Brasil para os demais quatro continentes. Assim, atualmente, todo tráfego entre a América Latina e o resto do mundo passa por Fortaleza, o que significa que a cidade é responsável por conectar o Brasil ao mundo (Fortaleza, 2010).

Conta com 312.353 km² de área total e o resultado do último Censo, em 2022, indicou que Fortaleza é atualmente a quarta cidade mais populosa do Brasil, com 2.428.708 habitantes, dos quais dos quais 53,6% eram mulheres e 46,4% eram homens. A população de Fortaleza é acentuadamente jovem, com maior percentual da faixa etária de 25 a 29 anos, com 8,31% do total da população (IBGE, 2022).

Quanto ao rendimento domiciliar per capita, o IBGE traz dados do Ceará, que se reproduzem na tabela a seguir.

Tabela 1 - Rendimento médio domiciliar per capita

Regiões	Homem branco	Homem preto/pardo	Mulher branca	Mulher preta/parda
Brasil	2167	1208	2073	1117
Norte	1576	1024	1521	957
Nordeste	1362	919	1335	879
Ceará	1440	868	1444	893
Sudeste	2431	1404	2320	1299
Sul	2162	1435	2074	1297
Centro-Oeste	2451	1646	2306	1459

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por amostra de Domicílio Contínua, 2022 (IBGE, 2022).

Da tabela acima, apesar da ausência de Fortaleza, é possível incluí-la na percepção da realidade cearense, e, percebe-se que a mulher preta/parda no Ceará (R\$ R\$893,00) recebe bem aquém da mulher branca (R\$1.444,00), e do homem branco (R\$1.440,00). Curiosamente, aqui no Estado, seu rendimento é um pouco maior que o do homem negro (R\$868,00), mas essa é uma realidade diferente do resto do país, em que a mulher preta/parda tem a menor remuneração, comparada com qualquer seguimento.

Ao integrar a teoria de Leila Gonzales, que define a mulher preta como "o burro de carga", que carrega a sua família e a dos outros nas costas, é possível perceber que essa realidade vai além de uma simples análise numérica, revelando um sistema que impõe às mulheres negras uma carga desproporcional de responsabilidades e expectativas. Essa metáfora evidencia como as mulheres pretas e pardas são frequentemente consideradas pilares invisíveis que sustentam a estrutura social, enquanto suas contribuições são desvalorizadas e suas vozes permanecem silenciadas (Gonzalez, 2020).

Portanto, a análise dos dados de rendimento deve ser contextualizada em uma discussão mais ampla sobre as desigualdades estruturais que afetam as mulheres pretas e pardas. Nesse sentido, é fundamental que as políticas públicas e as iniciativas de empoderamento considerem essas disparidades, valorizando o trabalho e as contribuições das mulheres negras

na sociedade. Além disso, é necessário priorizar a luta por justiça social e econômica, com o objetivo de desconstruir as barreiras que perpetuam essa desigualdade.

Outro indicativo importante, que, apesar de não estar demonstrado em seu nível ideal, de Estado ou Município, demonstra a realidade do Nordeste, em que está inserida a cidade de Fortaleza/CE, é a distribuição percentual dos rendimentos dos arranjos domiciliares, em que é possível perceber que o Norte e Nordeste são as regiões que mais têm benefícios sociais do Estado fazendo parte da renda domiciliar, conforme demonstrado na Tabela a seguir.

Tabela 2 - Distribuição percentual do rendimento total dos arranjos domiciliares (%)

Grandes Regiões e classes de rendimento domiciliar per capita	Total	Fonte dos rendimentos			
		Outras fontes	Benefícios de Programas Sociais	Trabalho	Aposentadoria e pensão
Brasil	100,0	4,4	3,0	74,5	18,1
Norte	100,0	3,2	6,1	76,2	14,5
Nordeste	100,0	3,9	7,9	65,9	22,2
Sudeste	100,0	4,6	1,7	75,9	17,8
Sul	100,0	4,6	1,3	75,7	18,5
Centro-Oeste	100,0	4,4	2,1	79,7	13,9

Fonte: Elaboração própria adaptada do IBGE – Pesquisa Nacional por amostra de Domicílio Contínua, 2022 (IBGE, 2022).

A realidade do Nordeste, onde 7,9% da renda das famílias provém de Benefícios de Programas Sociais, em comparação com apenas 3,0% da média nacional, evidencia uma dependência significativa do Estado para a sobrevivência econômica. Essa dependência não apenas reflete a precariedade das condições de vida, mas também ressalta a vulnerabilidade social que afeta uma parcela considerável da população nordestina. Além disso, essa situação é um indicativo claro das desigualdades regionais que persistem no Brasil, onde as políticas públicas muitas vezes falham em atender às necessidades específicas das comunidades mais afetadas.

5.3.2 Formulação, bases conceituais e coerência interna da Política e do Plano de SAN de Fortaleza/CE frente à versão Nacional da Política e Plano de SAN.

Desde a implantação dos dispositivos legais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei nº 11.346/2006), bem como o Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a referida Lei, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), os municípios adquiriram autonomia para iniciar a sua busca democrática pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional de seus territórios.

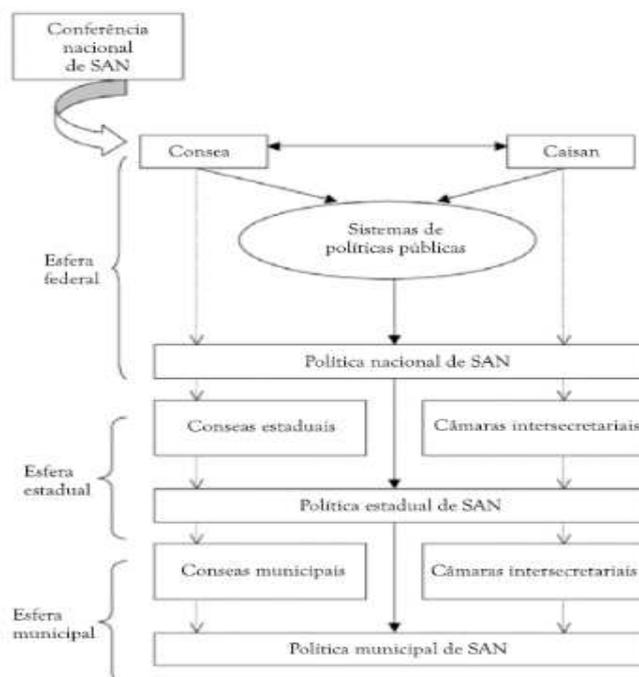
O município de Fortaleza, de acordo com os princípios e diretrizes do SISAN, criou o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN Fortaleza) em 2013 e fez a adesão ao SISAN em 2017. Definiu, então, parâmetros para a elaboração e implementação da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, consoante Lei Municipal nº10.134 de 04 de dezembro de 2013. Posteriormente, foi elaborado o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2018-2021 (CAISAN/Fortaleza, 2017).

Desta feita, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional também foram criados a nível municipal, sendo eles:

1. a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN), instância responsável pela indicação ao CONSEA Fortaleza das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Municipal da SAN;
2. o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) Fortaleza, instituído pela Lei Municipal 9.564/09, constitui instância de articulação entre o Governo Municipal e a Sociedade Civil, de caráter consultivo, com finalidade de assessorar o Poder Executivo na formulação de políticas públicas e na definição de prioridades que visem a garantia do direito à alimentação adequada e, conseqüentemente, direito à Saúde;
3. a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (CAISAN - Fortaleza) tem a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos, entidades e ações da administração pública municipais afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional, guardando competências replicadas da esfera nacional.

Para uma melhor visualização das estruturas mencionadas, apresenta-se figura representativa 4:

Figura 4 - Estrutura do Sisan



Fonte: Rocha; Burlandy; Magalhães, 2013.

Cumpre destacar que a Caisan – importante estrutura dentro da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – foi constituída em dezembro de 2015, na gestão do prefeito Roberto Cláudio, através do Decreto nº 13.728/2015. Contudo, conforme relato de interlocutores desta pesquisa, em fevereiro de 2024, na gestão do governo José Sarto (2022-2024), a nova composição do Caisan Fortaleza ainda não havia sido estruturada, posto que as pessoas a comporem a Caisan ainda estavam sendo contactadas para assinarem o termo de posse. Na sequência, haveria a solicitação de um processo de mini capacitação de seus membros junto à Caisan estadual, tendo em vista que a grande maioria não tem conhecimento sobre a área na qual iriam atuar. Os principais futuros membros da CAISAN eram secretários de pastas do governo, que têm demandas próprias de suas áreas, como Secretaria Municipal de Governo, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, entre outras, a totalizar 12 membros e mais seus suplentes.

Ademais, outros órgãos e entidades compartilham dos princípios defendidos na SISAM, como a Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), órgão da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), tendo como prioridade desenvolver ações com base na Política de Segurança Alimentar e Nutricional, prioritariamente voltadas a *peçoas em situação de pobreza, extrema pobreza e risco alimentar*.

Destaque-se que a COSAN é o órgão responsável pela implementação das ações vinculadas diretamente à Segurança Alimentar em Fortaleza, como o Restaurante Popular, o Refeitório Social, as Hortas Sociais, o PAA-Leite e está inserido na Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza-CE.

O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (PLANSAN Fortaleza) foi elaborado em 2018 para o período de 2018 a 2021. É resultado de uma ação intersetorial, sendo constituído pelo conjunto de desafios, metas e ações do município que buscam garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) à população de Fortaleza. Tem por objetivo o direcionamento para a promoção, realização e efetivação de ações e projetos de SAN no município, para a execução do DHAA. Desta forma, auxilia gestores e representantes da sociedade civil na condução de ações e projetos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional na defesa da dignidade humana.

Têm como referência as sete diretrizes definidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como um diagnóstico realizado quanto à SAN em Fortaleza para auxiliar na elaboração do PlanSAN. Importa especificar estas diretrizes, quais sejam: 1- Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; 2 - Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; 3 - Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; 4 - Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o decreto nº 6.040/2017 e povos indígenas; 5 - Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional; 6 - Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura e 7 - Monitoramento e avaliação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e saudável.

A cada diretriz estão vinculados objetivos, com deliberações, metas e responsáveis por cada deliberação, para possibilitar o monitoramento e a avaliação nos moldes tradicionais.

Importante frisar que, mantendo a similaridade com a Política e os Planos de SAN nacional e Estadual, as versões municipais também não apresentam expressamente o termo

interseccionalidade, (inclusive por este termo ser muito novo e ainda não usual), contudo, percebe-se esforço de abordagem transversal através da incorporação de dimensões sociais, étnico-raciais e de gênero em seus instrumentos normativos e diretrizes.

Assim, há a presença de elementos que demonstram o reconhecimento das desigualdades estruturais que afetam a segurança alimentar e nutricional na Política de SAN, mas a abordagem interseccional ainda é embrionária e precisa ser operacionalizada de forma mais concreta. Desta feita, a análise proposta deste estudo, ao se debruçar sobre a execução local da PNSAN em Fortaleza, pode evidenciar essas lacunas e apontar a necessidade de aprofundamento da discussão sobre como as dimensões de raça, gênero, classe e território poderiam ser consideradas na prática.

No tocante à formulação e bases conceituais, houve aderência aos ditames nacionais e estaduais relativos à Política de Segurança Alimentar e Nutrição, respeitando o princípio da simetria.

Contudo, a primeira deliberação (Construir e implantar 01 Restaurante Popular em cada secretaria regional (07 regionais), com produção e distribuição direta), do primeiro objetivo (Assegurar melhores condições socioeconômicas às famílias pobres e extremamente pobres, incluindo pessoas com deficiência, e beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)...), da primeira diretriz (Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional) do PlanSAN Fortaleza não foi concretizada. Ao invés de construir sete novos Restaurantes Populares, conforme previsão no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, o único Restaurante Popular existente teve seus serviços descontinuados desde a pandemia de COVID-19, a partir de 2020, sem previsão de retomada ainda nos dias atuais, no primeiro semestre de 2024, período no qual esta pesquisa de campo foi realizada.

Desta feita, há falhas observadas na implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em Fortaleza, especialmente no que tange ao impacto desproporcional das falhas sobre os grupos mais vulneráveis. A não construção dos sete Restaurantes Populares previstas no PlanSAN Fortaleza, somada à descontinuidade do único existente desde 2020, representa uma ruptura no compromisso de garantir o acesso universal à alimentação adequada, comprometendo de sobremaneira o objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional.

Essa falha afeta de maneira mais acentuada os grupos que enfrentam desigualdades estruturais interseccionais. As famílias em extrema pobreza, por exemplo, sofrem

consequências diretas devido à sua maior dependência de serviços como os Restaurantes Populares para acesso a refeições saudáveis e acessíveis.

Dessa forma, essas falhas revelam uma incoerência entre o planejamento normativo da política e sua execução prática. Possivelmente, esta dissonância identificada relaciona-se também com o momento político vivenciado no país durante a pandemia, em que não havia apoio federal para o desenvolvimento de qualquer política social, além de toda conjuntura econômica prejudicada face à nova realidade pós-pandêmica.

Nessa esteira, essa dissonância representa um reflexo das tensões e contradições que emergiram no país durante a pandemia de COVID-19, um período marcado por crises sanitária, econômica e política. A falta de apoio federal para o desenvolvimento de políticas sociais efetivas exacerbou as desigualdades já existentes, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, como as mulheres, a população negra e as comunidades periféricas. A ausência de um plano coeso e abrangente para enfrentar a crise resultou em um agravamento da insegurança alimentar, do desemprego e da pobreza, criando um cenário em que as necessidades básicas da população foram negligenciadas (Alpino, 2020).

Além disso, a conjuntura econômica pós-pandêmica trouxe desafios adicionais, como a inflação e a desvalorização da moeda, que impactaram diretamente o poder de compra das famílias, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade. A falta de investimento em políticas sociais não apenas comprometeu a proteção dos direitos humanos, mas também gerou um ambiente de desconfiança em relação às instituições governamentais. Essa desconfiança é alimentada por discursos políticos que minimizam a gravidade da crise e deslegitimam as demandas por justiça social (Ribeiro-Silva, 2020).

Nesse contexto, a interseccionalidade se torna uma ferramenta crucial para entender como diferentes dimensões de desigualdade se entrelaçam e se potencializam. As mulheres, especialmente as negras e de baixa renda, enfrentam uma carga desproporcional de desafios, pois a falta de apoio governamental se combina com a discriminação de gênero e raça, resultando em uma marginalização ainda mais acentuada. Portanto, a análise da dissonância no apoio às políticas sociais durante a pandemia deve considerar não apenas a falta de recursos, mas também a necessidade de uma abordagem interseccional que reconheça e aborde as complexidades das experiências vividas por diferentes grupos sociais. Essa abordagem é essencial para a construção de um futuro mais justo e equitativo, onde as políticas públicas sejam verdadeiramente inclusivas e eficazes.

5.3.2.1 Avaliação do Plano de SAN de Fortaleza no tocante às diretrizes e ações

Nesta oportunidade, faremos a análise do Capítulo 04 do PLAN SAN de Fortaleza, que trata das Diretrizes e Ações da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (2018-2021), cuja atualização está a depender, dentre outros fatores, da constituição da nova Caisan Fortaleza (Caisan, 2017).

Destaque-se que, durante visita desta pesquisadora à COSAN-Fortaleza, foi apontada a necessidade dos dados disponibilizados no último Censo de 2022 para a percepção das necessidades atuais da população, a fim de construir um novo plano voltado para o atendimento das demandas municipais.

Nessa análise, identificou-se quais medidas foram pensadas, a nível municipal, para atuar, de forma incisiva, na fome da população mais socialmente vulnerável, em particular mulheres e população negra. Essa análise tomou por base as diretrizes que expressam mais diretamente ações que tenham como base a atuação do Estado no acesso ao alimento.

No quadro abaixo, apresenta-se a síntese das diretrizes e principais ações da Política Municipal em análise.

Quadro 1- Síntese das diretrizes e ações do PlanSAN Fortaleza 2018-2021.

Diretrizes	Objetivos	Deliberações
Diretriz 01 - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional	Objetivo 01 - Assegurar melhores condições socioeconômicas às famílias pobres e extremamente pobres (...)	01 - Construir e implantar 01 Restaurante Popular em cada secretaria regional (07 regionais), com produção e distribuição direta 03 - Criar programas emergenciais em Segurança Alimentar e Nutricional - SAN para pessoas em situação de rua, gestantes, nutrízes, pacientes oncológicos e com patologias crônicas etc. em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional - INSAN. 04 - Garantir o recebimento das cestas básicas pelos pacientes em tratamento de tuberculose e pessoas em estado de vulnerabilidade social. 14 - Promover articulação intersetorial das políticas públicas, incentivando a geração de emprego e renda.
	Objetivo 02 - Promover o acesso à Alimentação Adequada e Saudável para alunos da educação básica e equipamentos municipais	06 - Garantir que alimentos saudáveis cheguem às escolas, creches, CRAS, casas de longa permanência e abrigos municipais em quantidade, qualidade e variedade suficientes para atender às necessidades alimentares do público atendido. 11 - Implantar e manter cozinhas comunitárias que ofereçam alimentação adequada e saudável, a preço acessível, cursos profissionalizantes na área da alimentação e educação alimentar e nutricional, beneficiando famílias

		<p>(homens, mulheres etc.), mulheres negras, que venham de qualquer país ou estado para estudar em Fortaleza/Ceará, estudantes, adolescentes e jovens em situação de risco alimentar e vulnerabilidade social.</p> <p>13 - Criar uma lei que exija a oferta e distribuição de alimentos/refeições saudáveis em instituições públicas e privadas, como cantinas de escolas, creches, instituições de longa permanência, abrigos, casas de passagem, centros educacionais e instituições que atendam crianças, adolescentes e idosos.</p> <p>26 - Formação inicial e continuada dos/das professores/as em educação alimentar para que sejam multiplicadores/as junto aos(as) alunos/as e pais e esta sensibilização se estenda para a família e à comunidade;</p> <p>27 - Difundir a agroecologia nas escolas.</p>
	<p>Objetivo 03 - Ampliar as condições de acesso a uma alimentação adequada e saudável das famílias mais vulneráveis, e trabalhadores, especialmente aqueles de baixa renda, por meio do provimento de refeições e alimentos,</p>	<p>02- Construir e implantar um banco de alimentos municipal que possa suplementar com gêneros alimentícios os 07 Restaurantes Populares.</p> <p>05 - Monitoramento, pela sociedade civil, de toda a logística da distribuição das cestas básicas pelo Poder Público.</p> <p>07 - Fortalecer a política de acesso à alimentação saudável aos trabalhadores, principalmente através do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), contemplando também os trabalhadores da PMF;</p> <p>08 - Criar programa de incentivo à doação de alimentos e redução do desperdício voltado para a iniciativa privada.</p> <p>20 - Promover políticas, programas, projetos e ações que garantam uma alimentação adequada e saudável para a população em situação de rua.</p> <p>23 - Adequar o atendimento no Restaurante Popular da Parangaba e implantar, com acessibilidade universal, Restaurantes Populares nas outras seis regionais, oferecendo alimentação saudável, considerando ainda a situação das pessoas com necessidades alimentares especiais.</p> <p>24 - Garantir o acesso das pessoas com necessidades especiais aos equipamentos e serviços públicos (restaurantes, CRAS, CREAS etc.) a partir de seus territórios;</p> <p>29 - Fortalecer a capacidade de gestão das entidades comunitárias para que possam concorrer aos editais relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional.</p>
<p>Diretriz 02 -Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas Descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, Extração, processamento e distribuição de alimentos</p>	<p>Objetivo 01 - Fomentar o abastecimento alimentar como forma de consolidar a organização de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo para a garantia do acesso regular e permanente da população brasileira (...)</p> <p>Objetivo 02 - Aperfeiçoar o acompanhamento e avaliação de safras e a geração e disseminação de informações agrícolas e de abastecimento, incluindo as da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais (...)</p>	<p>49 - Expandir o Projeto Horta nas Escolas no município de Fortaleza com assistência técnica especializada e recursos humanos e financeiros, em escolas e equipamentos públicos;</p> <p>60 - Assegurar o cumprimento da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, sobre aquisição dos itens da agricultura familiar para a alimentação escolar.</p> <p>64 - Investir (gestor público) na divulgação nos meios de comunicação de informações sobre produção e consumo de alimentos saudáveis, valorizando a cultura alimentar e a agricultura familiar de base agroecológica que se contrapõe ao modelo atual de produção e consumo.</p>

	Objetivo 03 - Ampliar a participação de agricultores, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais no abastecimento dos mercados (...)	47 - Criar e implantar o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Municipal, garantindo recursos financeiros para a sua implementação (logística etc.).
	Objetivo 04 - Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda de agricultores e aquicultores familiares (...)	46 - Oferecer condições para produção, incentivando o desenvolvimento dos projetos agrícolas e a pesca no litoral de Fortaleza, através da disponibilização de crédito, suporte técnico e apoio logístico para as atividades produtivas e de criatórios de baixa renda. 48 - Promover a expansão da agricultura urbana e pesca no município de Fortaleza. 52 - Incentivar o desenvolvimento dos projetos aquícolas e a pesca no litoral cearense para aumentar o consumo do pescado, principalmente nas classes sociais mais carentes desse tipo de alimento.
	Objetivo 05 - Utilizar a abordagem territorial como estratégia para promover a integração de políticas públicas e a otimização de recursos, visando a produção de alimentos e o desenvolvimento sustentável	53 - Informar sobre condutas adequadas de preservação do ambiente e de reciclagem do lixo.
	Objetivo 06 - Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores e aquicultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e pescadores artesanais.	50 - Fortalecer e apoiar com assistência técnica a agricultura familiar e a agricultura urbana e periurbana de base agroecológica que garanta a alimentação saudável e suficiente às famílias dos conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e das áreas periurbanas, favorecendo a geração de renda dentro dos princípios da economia solidária.
	Objetivo 07 - Promover o acesso à terra a trabalhadores(as) e o processo de desenvolvimento dos assentamentos como formas de democratizar o regime de propriedade, combater a pobreza, ampliar o abastecimento alimentar interno e a segurança alimentar e nutricional	44 - Promover acesso às comunidades tradicionais, comunidades de terreiro e agricultores familiares a terra para proporcionar plantação para o autoconsumo e para a comercialização 51 - Disponibilização de áreas públicas para a agricultura urbana e periurbana.
	Objetivo 08 - Promover o modelo de produção, extração e processamento de alimentos agroecológicos e orgânicos, aperfeiçoando os mecanismos de gestão e educação, voltados para a proteção e valorização da agro biodiversidade	28 - Que as Casas Comunitárias de Sementes atuem capacitando as famílias para implantação, manutenção das mesmas e distribuam sementes e mudas enquanto ação pedagógica. 41 - Promover ações de sensibilização e divulgação que mostrem à sociedade a importância da produção agroecológica para a SAN e da agricultura familiar, inclusive na alimentação escolar. 57 - Que a Prefeitura de Fortaleza viabilize a criação de Casas Comunitárias de Sementes. 59 - Incentivar a produção e o consumo de alimentos orgânicos com custo menor para o acesso de todos. 68 - Inserir no projeto político pedagógico das escolas atividades baseadas na agroecologia (produção, consumo) e construir oficinas práticas com a comunidade escolar para incentivar hábitos alimentares saudáveis 69 - Garantir a aplicação da Resolução nº 11/2014, do Conselho Municipal de Educação de Fortaleza, que regula o consumo de alimentos saudáveis nas escolas públicas e privadas do Sistema Municipal de Ensino.
Diretriz 03 - Instituição de processos permanentes de educação Alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada	Objetivo 01 -Assegurar processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, valorizando e respeitando as	30 – Contratação de profissionais especializados em Educação Alimentar e Nutricional (...) 31 – Promover qualificação sistemática em boas práticas de alimentação e

	<p>especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada</p>	<p>nutrição, para os profissionais que manipulam alimentos em equipamentos públicos (...)</p> <p>32 – Garantir a efetiva fiscalização e a educação do consumidor referentes à rotulagem dos alimentos e à informação nutricional;</p> <p>36 – Veiculação nas mídias, através de propagandas de combate ao desperdício pelo poder público</p>
	<p>Objetivo 02 - Promover ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no ambiente escolar e fortalecer a gestão, a execução e o controle social do PNAE, com vistas à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.</p>	<p>35 - Criar espaços temáticos sobre alimentação e nutrição nas bibliotecas das unidades escolares e creches (...);</p>
	<p>Objetivo 03 - Promover ciência, tecnologia e inovação para a Segurança Alimentar e Nutricional</p>	<p>37 – Garantir o financiamento e a elaboração de estudos e pesquisas sobre hábitos alimentares e a diversidade cultural da população;</p> <p>38 – Fortalecer parcerias de instituições de ensino com as comunidades e os equipamentos sociais;</p> <p>39 – Garantir a realização de um diagnóstico da população para identificar situações de INSAN, vulnerabilidades, riscos sociais e alimentar, para subsidiar a elaboração de programas, projetos e ações em SAN, podendo ser ações conjuntas entre governo e sociedade civil</p>
<p>Diretriz 04 - Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o decreto nº 6.040/2017 e povos indígenas</p>	<p>Objetivo - Promover a segurança alimentar e o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, por meio do uso sustentável da biodiversidade, com enfoque na valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade</p>	<p>75 – Fomentar a criação de políticas para comunidades pobres e tradicionais, com vistas à redução da desigualdade social;</p> <p>76 – Garantir que as comunidades tradicionais tenham acesso à terra, água e condições de cultivar alimentos relativos à sua especificidade cultural;</p> <p>77 – Implantar programas de hortas comunitárias com distribuição de insumos (sementes, mudas, equipamentos etc.) para famílias negras e de comunidades de terreiros de Fortaleza;</p> <p>78 – Implantar uma Política de geração de renda para a população negra, com foco na alimentação, respeitando a cultura afro;</p> <p>79 – Garantir a Intersetorialidade entre as Políticas para o fortalecimento das comunidades tradicionais e de terreiros em Fortaleza;</p> <p>80 – Implementar ações de controle social de programa de distribuição de cestas básicas do Governo Federal em comunidades de terreiros;</p> <p>81 – Implementar Projetos de capacitação e qualificação para geração de renda para a população afrodescendente e comunidades de terreiro do município de Fortaleza;</p>
<p>Diretriz 05 - Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional</p>	<p>Objetivo 01 - Controlar e prevenir os agravos e doenças consequentes da Insegurança Alimentar e Nutricional</p>	<p>94 – Criar uma Lei que possa subsidiar a propaganda de alimentos saudáveis nos meios de comunicação de massa</p> <p>95 – Institucionalizar a área técnica de alimentação e nutrição na Secretaria Municipal de Saúde, como estratégia para promoção da Política de SAN</p> <p>97 – Mapear as famílias e indivíduos com intolerância ao glúten, para sensibilização e capacitação acerca da intolerância.</p> <p>98 – Garantir acesso a alimentação adequada para pessoas com intolerâncias alimentares (celíacos, intolerantes a</p>

		<p>lactose etc.) em restaurantes populares e cozinhas comunitárias</p> <p>100 – Garantir alimentação adequada e saudável na alimentação escolar de crianças, jovens e adultos com necessidades alimentares especiais</p> <p>101 – Estabelecer parceria com instituições da sociedade civil que desenvolvem ações para o público com necessidades alimentares específicas (...),</p> <p>103 – Informar, através de material educativo e meios de comunicação, sobre as intolerâncias alimentares e os cuidados do manuseio e preparo dos alimentos para evitar contaminações cruzadas, nos estabelecimentos que trabalham com alimentação</p> <p>104 – Garantir a elaboração de material educativo e informativo, com linguagem acessível, incluindo a impressão em Braille, acerca de alimentos sem glúten</p>
	<p>Objetivo 02 - Promover o controle e a regulação de alimentos, fortalecendo a vigilância alimentar e nutricional</p>	<p>82 – Garantir o acompanhamento efetivo de profissionais especializados em alimentação e nutrição nos diversos equipamentos públicos;</p> <p>83 – Garantir a adequação dos espaços físicos destinados à produção e distribuição de alimentos nas instituições privadas e públicas e demais espaços socioeducativos, atendendo as normas sanitárias vigentes.</p> <p>85 – Implementar as Boas Práticas e os Procedimentos Operacionais Padronizados, para promoção da segurança alimentar em toda a cadeia produtiva e no consumo de alimentos, conforme determina a legislação sanitária;</p> <p>88 – Garantir a adequação dos espaços físicos destinados à produção e distribuição de alimentos nas instituições privadas e públicas e demais espaços socioeducativos, atendendo as normas sanitárias vigentes;</p> <p>92 – Garantir a presença de profissional da área de alimentação com devido registro em seu Conselho Profissional como responsável técnico em restaurantes e similares;</p> <p>105 – Garantir uma regulamentação para a inclusão nos cardápios em restaurantes, bares e lanchonetes populares e comunitários etc. a expressão "Contém glúten" ou "Não contém glúten", bem como "Contém lactose" e "Não contém lactose";</p>
<p>Diretriz 06 - Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura</p>	<p>Objetivo 01 - Ampliar a cobertura de ações e serviços de saneamento básico, resíduos sólidos e serviços de abastecimento de água para populações de baixa renda, de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à Segurança Alimentar e Nutricional</p>	<p>108 – Universalizar o saneamento básico;</p> <p>110 – Proporcionar o acesso universal à água saudável para o consumo humano e para a produção de alimentos, na perspectiva da soberania alimentar;</p> <p>113 – Implementar uma Política de Recursos Hídricos, com ênfase na qualidade da água dos rios, lagos e lagoas.</p>
<p>Diretriz 08 - Monitoramento e avaliação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e saudável</p>	<p>Objetivo 01 - Identificar avanços e retrocessos no cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada</p>	<p>61 – Monitorar os recursos investidos</p> <p>117 – Promover ações de difusão, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política de SAN;</p> <p>119 – Diagnosticar, em nível de município, todas as entidades que atuam na área de SAN, para fortalecer a intersectorialidade das ações.</p>

		<p>120 – Dar visibilidade à Política de SAN, no âmbito das três esferas governamentais, priorizando a execução de ações, projetos e programas que atendam pessoas em situação de INSAN grave;</p> <p>121 – Participação da categoria de nutricionistas nos Conselhos de Saúde, Escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional</p>
--	--	---

Fonte: Caisan (2017).

Dentro da **primeira diretriz** – “Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional”, percebe-se que não há menção a mulheres ou à população negra, sendo apontado como público nas deliberações: gestantes, nutrizes, pacientes oncológicos, pessoas em tratamento de tuberculose e pessoas em situação de vulnerabilidade social. Apesar de estarem incluídos, de maneira geral, como “em estado de vulnerabilidade social” não há uma atenção específica, nessa primeira diretriz, voltada para a população negra.

Na **quarta diretriz** – “Promoção, Universalização e Coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o decreto nº 6.040/2017 e povos indígenas” –, percebe-se que já há uma atenção mais voltadas para a população negra, com objetivos mais voltados para a geração de renda, como na deliberação 78 – “Implantar uma política de geração de renda para a população negra, com foco na alimentação, respeitando a cultura afro” –, e a deliberação 81 – “Implementar Projetos de capacitação e qualificação para a geração de renda para a população afrodescendente e comunidades de terreiro do município de Fortaleza”, que teriam como responsável a SDHDS – Coordenadoria de Igualdade Racial.

Pelo exposto, percebe-se, que a realidade do plano de segurança alimentar, elaborado em 2017 para o quadriênio seguinte, não há muito o olhar para a necessidade de prover alimentação para a mulher negra, em especial as mães solas, que, conforme revisão da literatura, tem demonstrado ser o público em maior vulnerabilidade alimentar.

Embora o documento mencione desigualdades, não há menção clara de estratégias específicas que enfrentam as múltiplas opressões simultaneamente, o que é uma lacuna significativa na formulação de políticas públicas. A ausência de um enfoque interseccional nas diretrizes propostas limita a capacidade de abordar de maneira eficaz as complexas realidades enfrentadas por grupos marginalizados, como mulheres negras, pessoas em situação de pobreza e comunidades tradicionais (Silva, 2022).

Sem a identificação e a implementação de estratégias que considerem essas intersecções, as políticas correm o risco de serem superficiais e ineficazes, tratando as desigualdades de forma isolada, em vez de reconhecer a sua natureza interconectada. Por exemplo, uma política que visa melhorar o acesso à alimentação saudável pode não ser suficiente se não considerar as barreiras adicionais que mulheres negras enfrentam, como a falta de acesso a empregos dignos ou a violência de gênero, que impactam sua capacidade de garantir a segurança alimentar para suas famílias (Santos, 2022).

Portanto, é crucial que as políticas públicas não apenas reconheçam a existência de desigualdades, mas também desenvolvam abordagens integradas que abordem as múltiplas camadas de opressão. Isso implica a necessidade de um diagnóstico mais aprofundado das realidades sociais e econômicas, bem como a participação ativa de grupos afetados na formulação de soluções. Somente assim será possível criar um ambiente que promova a equidade e a justiça social.

É importante apontar, ainda, que não se percebeu nenhum mecanismo municipal voltado à avaliação da sua população, tendo como referência gênero, raça e segurança alimentar. Desta feita, não há, dentro desse sistema de Sisan municipal, um sistema de coleta de dados e análise estatística para perceber as necessidades locais, com esse olhar mais específico. Os dados para a elaboração dos planos são oriundos do Censo do IBGE, que nem sempre trazem dados específicos referentes à municipalidade; bem como de dados oriundos das demais Secretarias Municipais que fazem parte do Caisan, como a Secretaria de Saúde e de Educação. Estas, apesar de retratarem mais proximamente o perfil socioeconômico da população municipal, não trazem o retrato específico da correlação da segurança alimentar com o perfil socioeconômico, em que seria possível identificar marcadores sociais das diferenças como raça e gênero nesse contexto. Aspectos importantes para melhor direcionar a política de segurança alimentar e nutricional conforme os públicos preferenciais, suas demandas e situações específicas de desigualdades e opressões.

Desta forma, a inclusão de análises sistemáticas que demonstrem como as desigualdades de raça, gênero, classe e território se cruzam nas dinâmicas de insegurança alimentar no contexto local de Fortaleza é essencial, pois, ao mapear essas intersecções, as políticas públicas podem ser mais bem direcionadas, permitindo intervenções que abordem as causas raízes da insegurança alimentar e promovam soluções mais eficazes e sustentáveis (Silva, 2022).

Ainda, a fortalecimento da participação de grupos vulneráveis na formulação e avaliação das políticas pode garantir que as interseccionalidades sejam mais bem incorporadas.

A inclusão ativa de representantes de comunidades afetadas não apenas enriquece o processo de tomada de decisão, mas também assegura que as políticas reflitam as realidades e necessidades específicas desses grupos (Silva, 2022).

6 POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM FORTALEZA-CE: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E CONCEPÇÕES A PARTIR DO CONSEA

Conforme Lejano (2012), uma política pública, ao adentrar os espaços institucionais, sofre modificações em seu processo de implementação, posto se entrelaçarem com cultura, histórias, personalidades e outras contingências de contexto. Nesse sentido, buscou-se reconstituir a trajetória institucional da PSAN em Fortaleza, com vistas a compreender como ele foi experienciado pelos atores envolvidos, com foco para os membros do Consea Fortaleza, órgão responsável pelo controle social desta política pública.

A partir da análise temática, na perspectiva de Minayo (2005), foi possível identificar os núcleos de sentido dos dados e informações coletados nesta pesquisa e, assim, compreender melhor a forma como os membros do Consea (conselheiros e equipe técnica) interpretam o Programa de SAN em Fortaleza. Foi possível observar as frequências de unidades de significação, ou a singularidade delas, refletindo os modelos de comportamento presentes no discurso, relacionando-os à história vivenciada, especialmente na conjuntura pandêmica.

Inicialmente, cabe focar como a política de SAN emergiu em Fortaleza, levando em consideração suas vias institucionais. De fato, a política de SAN está originalmente relacionada à Política de Assistência Social, estando, na atualidade, estreitamente ligada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SDHDS. A Secretaria SDHDS, que é a responsável pela assistência social do município, passou por diversas transformações ao longo do tempo, antes de encontrar-se na estrutura atual.

A partir dos relatos das interlocutoras desta pesquisa – “SustentaBites” e “Escudo Alimentar” – esta última vinculada, profissionalmente, à Secretaria de Assistência Social desde 2004, foi possível reconstruir a trajetória institucional da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Fortaleza-CE, a considerar, ainda, as informações do Plano de Segurança Alimentar de Fortaleza 2018-2021 (Fortaleza, 2018). Cabe aqui este breve resgate histórico, a saber: inicialmente a assistência social era vinculada à Secretaria de Educação – SEDAS – Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, que possuía uma Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social - CASSI, a qual passou a coordenar o GT SAN – Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional. A criação do GT SAN possibilitou um diálogo entre o poder público e a sociedade civil, a trazer, para a pauta municipal a questão de SAN, sendo possível iniciar a construção articulada de SAN no município. Este GT foi criado após o debate “Segurança Alimentar como Política Pública de Inclusão”, realizado em maio de 2005, e que configurou o início da história de SAN no município de Fortaleza.

Na gestão de Luizianne Lins (2005 a 2012, em dois mandatos consecutivos), do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), houve uma separação dessas secretarias, com a criação de uma secretaria só de assistência social – SEMAS, juntamente com a criação de distritos, que promoviam um atendimento mais descentralizado da assistência social. Essa construção específica e inédita da Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS) tem consonância com o governo Federal à época, durante o governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que delineou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) no país, seus dispositivos jurídico-políticos e os alicerces para a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS, 2005; 2011). E, dentro dela, revigorou a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em particular com a instituição do Programa Fome Zero, a promover o enfrentamento da pobreza, na sua versão mais emergente, a da fome.

Nesse período, em 2007, foi criada a Supervisão de Segurança Alimentar e Nutricional, ligada à Proteção Social Básica (PSB) da Política de Assistência Social do Município, na SEMAS. A Supervisão assumia funções de articular a rede de SAN no município e qualificar a alimentação servida para os usuários dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), na perspectiva de trabalhar o acesso à alimentação de qualidade.

Em 2009, após audiência pública com o tema “Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Fortaleza”, passou-se a elaborar, junto ao GT SAN, propostas para a criação do Consea Fortaleza. Assim, em novembro de 2009 foi criado o Consea Fortaleza, através da Lei nº 9.564 de 28 de novembro de 2009. Destaque-se que a fala da “SustentaBites”, a rememorar esse momento de importância singular para a PSAN em Fortaleza-CE:

Oh, o Consea Estadual foi criado em 2003. E a Prefeitura, a política municipal, ela começou a ser trabalhada logo com esse pessoal dos conselheiros do Consea-CE. Olha o tanto que foi a preparação. De 2004 para 2009, foram uns cinco anos para essa equipe da Secretaria de Ação Social da Prefeitura chegar à lei, trabalhando como seria esse conselho. Foi muito bem preparado. (...). Lá no conselho estadual, titular e suplente é da mesma instituição. Por exemplo, o titular que representa a universidade e a suplência também tem que ser daqui, vai indicado daqui. E lá não (Consea Fortaleza) (...) os conselheiros da Sociedade Civil já foram eleitos. Já se abriu uma inscrição para aquela entidade, com a indicação do seu representante. Quando formou-se o Estadual, agora faz pouco tempo que o Conselho Estadual está trabalhando dessa forma. Mas, como já estava a política do governo federal, essa de segurança alimentar nacional, que era o programa Fome Zero, precisava algumas ações, alguns programas passar pela aprovação do Consea. Aí estava naquela questão do programa do leite e o secretário da ação social, da secretaria de assistência social lá do estado, fez também um decreto e nomeou todas as instituições da sociedade civil, indicou, da sociedade civil para compor o Consea-CE. (...) A professora Marta, que foi a primeira presidente do Consea Estadual, era professora de sociologia da UFC. Ela sempre trabalhou com o movimento dos sem-terra, com os movimentos sociais. Mas sempre esteve, desde quando foi a primeira Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda não tinha Conselho, mas já teve a representação do Fórum Estadual de Segurança

Alimentar, a professora Marta. Um bocado de gente foi dessas instituições que participaram depois do Consea Estadual. Porque quando foi formado o conselho estadual, que foi esse povo do movimento, pela segurança alimentar, que representava, por exemplo, teve os Comitês de Combate à Fome, aí tem os bancos (...) E o Consea estadual deu essa assessoria na prefeitura, para assessorar a criação do Consea Fortaleza. Pra criação do Consea municipal não foram os cargos burocráticos da Secretaria de Assistência não, foi mais os técnicos, né? (SustentaBites – Conselheira representante da Sociedade Civil junto ao CONSEA-Fortaleza).

Em janeiro de 2010, foi criada a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (CSAN), na SEMAS e, conseqüentemente, a extinção da Supervisão de SAN. A CSAN articulava junto às demais secretarias, na busca pela efetivação da SAN, fortalecendo o diálogo entre os setores da sociedade civil. Em junho de 2011, foi realizada a II Conferência Municipal de SAN, intitulada “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos”, articulada, principalmente com a CSAN, em parceria com o Consea. Mas, em agosto daquele ano, a CSAN foi extinta. Momento em que o município perdia um espaço de articulação da política de SAN, sem nenhum outro que o substituísse, passando a ser o Consea o único espaço articulador dessa política.

Em relação a essa conferência, a fala do interlocutor "Guardião Nutricional" (os nomes dos personagens foram alterados para preservar o anonimato) oferece uma perspectiva mais direta, a trazer à tona a realidade crua para o palco da pesquisa e nos permitindo perceber, nas entrelinhas, o profundo desinteresse político pela Política de Segurança Alimentar e Nutricional, a ponto de a Conferência quase ter sido cancelada. Nas palavras deste interlocutor:

E um outro desafio foi construir a lógica do plano, de construir o plano. A gente não tinha nenhum plano municipal ainda, teve a conferência de 2011, que a gente que organizou (...) E aí não tinha dinheiro? Não, não tem dinheiro, vamos fazer, vamos dar um jeitinho aqui. A conferência de 2011 aconteceu por conta de birra nossa e por conta da UECE. A UECE tomou para ela a responsabilidade de realizar junto com o Conselho a conferência. A conferência, vamos dizer que a conferência começasse quarta-feira, certo? Estava tudo certo, a alimentação estava certa, os palestrantes estava certo, estava tudo certo, o GT estava tudo certo, estava tudo tranquilo. Terça-feira à tarde, 11h30 mais precisamente da manhã, a diretoria administrativa financeira da SETRA disse que não tinha dinheiro pra pagar o almoço. Para 500 pessoas. Podia dar o lanche, mas não tinha um almoço. Isso, Fortaleza toda mobilizada, 650 pessoas inscritas. E aí? Aí vamos encampar. Aí a gente escolheu um local estratégico que era na UECE, todos os ônibus de terminal passavam por lá, então não tinha problema de ônibus e tudo mais. Mas tinha um carro para dar apoio a gente, mas não tinha o pesado, que eram 500 refeições/dia, 1500 refeições pros três dias. (...) Aí vamos pensar aqui... Patrícia, o pessoal da UECE, pessoal da UFC, não dava certo, porque não sei o quê. Aí conversamos com a Patrícia, conversamos com a Jurema, e vamos conversar com a Cláudia, a Professora Cláudia. Eu já dei um toque aqui para ela, ela disse que tem a possibilidade. E a Cláudia foi uma das principais articuladoras do Conselho, por muito tempo, o tempo que a gente esteve lá, e se tornou amiga, se tornou companhia de militância. Aí a gente foi lá. Isso era três horas da tarde... Aí eu fui falar para ela. E ela: Foi mesmo, foi? Vixe Maria! Vamos ter que adiar essa conferência. E eu: Não, não podemos não. Tem 650 pessoas, tem 500 vagas. E ela: Então, pera aí um pouquinho. Aí ela ligou pro RU (restaurante universitário), para nutricionista do RU. E conversando, viram que daria, se fizesse um rodízio, pra colocar 250 pessoas por

turno. Mas teria que ter autorização do pró-reitor de assistência estudantil. E ele só podia dar um retorno no final da tarde e a UECE fechava 17h. E a conferência começava 8h da manhã. Quatro e meia cheguei lá pra conversar com o pró-reitor à época, junto com a professora Cláudia. E a conversa foi: como é que é? O pró-reitor: Eu tenho condições de oferecer os três dias de refeição. Só que eu não tenho como pagar. Você (professora Cláudia) tem como bancar pelo Centro de Ciências da Saúde, que tem uma cota aqui sua. Eu posso bancar com o seu orçamento, o seu financeiro. Professora Cláudia: Pode botar que eu assino.(...) Sabe aquele alívio assim quando você passa no mestrado? Começa lá, lá e vai até o último fio do cabelo. Beleza. (...) Então, a gente fez a primeira conferência. O maior desafio nesse momento foi a conferência. Deu tudo correto, a gente fez os GTs, foi tudo tranquilo, a gente articulou com o CESA, o Centro de Estudos Sociais Aplicados. A UECE toda foi mobilizada, deu tudo perfeito. Foi, foi um negócio assim, foi um negócio assim. Só participando, só vendo (Guardião Nutricional – técnico da PMF).

A gestão seguinte, sob a liderança do prefeito Roberto Cláudio (2013 a 2020), do PDT, trouxe nova mudança na Secretaria de Assistência Social, com a nomeação do Sr. Cláudio Ricardo como Secretário à época. No início de 2013, a Secretaria passou a se chamar Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). Essa reestruturação resultou na extinção dos distritos, que eram uma forma de aproximar a assistência dos munícipes, e integrou a Secretaria de Trabalho à de Assistência Social. Além disso, os funcionários que atuavam nas regionais foram convocados a retornar à sede da Secretaria.

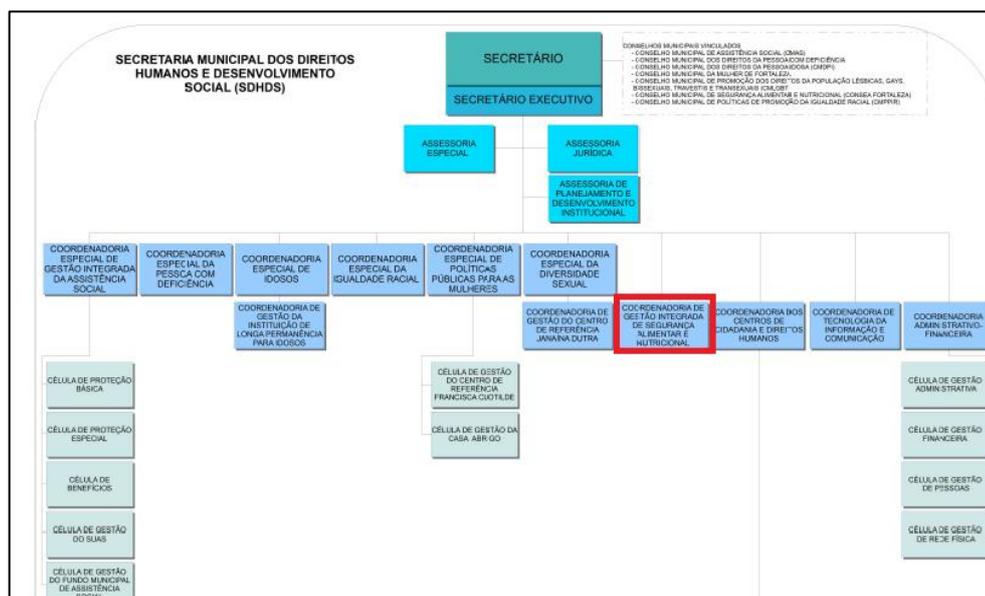
Nesse mesmo ano, foi criada a COSAN, que passou a integrar a Secretaria. Desde então, a COSAN tem conquistado destaque no município por meio de ações voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional. Em um momento posterior, serão detalhadas as iniciativas desenvolvidas, especialmente durante o período da pandemia de COVID-19.

Ao final do exercício de 2013, em decorrência das deliberações da II Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, foi estabelecido o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Fortaleza, por meio da Lei 10.134/2013. Essa legislação define os parâmetros para a elaboração e implementação da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN Fortaleza).

Na sequência, em 2015, foi realizada a III Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com o tema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. Nesse contexto, o poder executivo municipal regulamentou a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (CAISAN Fortaleza) por meio do Decreto nº 13.728/2015. Contudo, o processo de implantação da CAISAN Fortaleza teve início apenas em 2017, sendo estabelecida gradualmente durante a construção do PLANSAN Fortaleza.

Também em 2017, ocorreu a unificação de políticas significativas, como as de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Direitos Humanos, resultando na fusão da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH) com a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). Essa fusão culminou na criação da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), que passou a operar a partir de 1º de janeiro de 2018, cuja estrutura organizacional será apresentada a seguir.

Figura 5 - Estrutura organizacional da SDHDS



Fonte: Decreto Municipal nº 14967/2021

A análise da Figura 03 revela que a Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), que é o principal órgão responsável pela execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional na capital cearense, integra a estrutura administrativa da SDHDS e está diretamente vinculada à Secretária da pasta.

Retomando a linha do tempo, em 2017, o município aderiu ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecendo parâmetros para a elaboração do PLANSAN Fortaleza para o quadriênio 2018-2021, que ainda estava em vigor, uma vez que o plano subsequente ainda não havia sido elaborado à época da pesquisa de campo. Esse plano foi efetivado em 2018, um ano marcante para a política de Segurança Alimentar e Nutricional no município, pois, além da formalização do plano, ocorreu a instituição definitiva da CAISAN, com a posse de seus membros em 29 de junho de 2018.

É importante ressaltar que a elaboração do plano enfrentou diversos desafios, uma vez que o simples desejo de sua criação não é suficiente para materializar um plano de assistência, considerando que não há política pública sem um elemento fundamental: orçamento público. Nesse contexto, o relato de “Guardião Nutricional” enfoca os desafios encontrados na construção da política de segurança alimentar e nutricional em Fortaleza-CE:

Aí o próximo desafio (após realizada a I conferência): compilar as propostas que saíram dos eixos temáticos. Para fazer um documento final, e a partir do documento final encaminhar para a Caisan, pra Caisan fazer o plano. Só que aí o Roberto Cláudio não encampou o projeto. Porque era muito avançado, tinha muitos desafios, ele não ia dar conta e aí ele não ia bancar o plano. Aí vamos pra Câmara dos Vereadores. Vamos para o povo. O povo que a gente elegeu. Aí o doutor Iraguaçu: “constrói o plano que eu garanto que o Roberto Cláudio assina”. Construímos o primeiro plano, a proposta do primeiro plano. (...) E a gente foi falar com o Iraguaçu Pai: rapaz, eu estou de mãos atadas, se o secretário, que é o responsável pelo plano, não quer. E aí, como a gente não conseguiu fazer o plano, certo? E aí a ideia era fazer o plano, a proposta de plano, levar para a câmara dos vereadores, fazer uma audiência pública, divulgar. chamar a imprensa, chamar o conselho estadual, chamar as instituições, discutir, ampliar a discussão e levar o plano que seja democrático, popular. O pessoal não queria. Ah, porque vocês vêm da gestão da Luiziane, só olhem. Eu sou jurássico, eu não sou Louisiana, sou jurássico. Apesar que eu sou do grupo político da Luiziane, né? Mas... Ali não estava a história, não estava a Luiziane. Ali estava o Consea. Ela nem era mais da gestão. Mas esse barramento não foi só por conta de política, foi também, mas o mais sério, e aí vou dar os louros para o professor Cláudio Ricardo (então secretário municipal da pasta), é que o plano não tinha sustentabilidade, porque não tinha financiamento. Ele ia criar um mecanismo no vácuo. Não tinha [recursos] nem para bancar o administrativo do Consea. Imagine bancar um restaurante, que era uma proposta que saiu lá. Imagine bancar uma política para morador de rua, que saiu lá. E aí, tinha outros entraves, que era a articulação da Caisan. Como ela é intersectorial... (...) E aí a gente foi construindo. Então, como não tem dinheiro, E aí deu aquele clique. Vamos criar agora um evento que garanta que a segurança alimentar seja incluída no orçamento. Que evento era esse? Marcar no orçamento da prefeitura, criar no orçamento da prefeitura uma dotação orçamentária para a segurança alimentar. Porque a partir daí não tinha mais o discurso de que não tinha como ter o dinheiro. (...) Com muita paciência, muita conversa, muita articulação. A gente foi conversando com a UECE, criamos o GT-SAN; foi conversando com a UFC... . E aí, na minha vida profissional, eu sempre trabalhei... nessa questão de financiamento, na questão das políticas públicas de planejamento. Na verdade, o planejamento de políticas públicas. Então, eu conhecia já o processo de construção do plano plurianual, já sabia o que era a LOA, o que era a LDO, já sabia o que era o plano de governo, o que era a mensagem. (...) E aí eu gosto muito dessa área de financiamento. E aí eu vesti a carapaça do planejamento, vesti a carapaça do orçamento, de plano plurianual e fui pesquisar, fui começar a ver. Aí fui pro orçamento da União. (O Estado tb não tinha não) . Aí na união, ele é pulverizado nos ministérios. Aí é o pulo do gato, né? Como é que é a segurança alimentar em todos os ministérios ele consegue executar? Não está especificamente no MDS (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social)? Aí foi o Pulo do gato. Aí eu pensei tem um negócio aqui, tem uma brecha aqui, e eu fui abrindo a brecha, abrindo a brecha, fui andando, fui andando, vi que a segurança alimentar já tinha uma dotação orçamentária, uma localização específica para a segurança alimentar e que perpassava todos os ministérios. Então o MDS, que é o ministério, que é o responsável pela segurança alimentar, articulava, pela Caisan, a execução das políticas públicas de segurança alimentar nos ministérios. Então ele articulava e quem executava eram os ministérios temáticos. PNAN é o carro-chefe da segurança alimentar, mas constitucionalmente quem é responsável pela PNAN é o Ministério da Saúde. Então o dinheiro está no SUS. Então lá dentro do orçamento... olha só o caminho. dentro do

Orçamento Federal, dentro do Ministério da Saúde, dentro do SUS, dentro do fundo do SUS, tá a PNAN. Lá dentro da PNAN, tá a localização da segurança alimentar. Aí eu fiz o mesmo caminho aqui, (quem elaborou nesse momento, fui eu). E aí eu fui fazendo o mesmo caminho, inverso. Como a gente não era gestor. Quer dizer, a gente era gestor da participação social, do controle social, dentro do conceito que era ínfimo. Não tinha nada. Era o filho pobre da prefeitura. Aí eu fui fazendo o caminho inverso, conversei com o Dr. Iraguaçu, ele botou a advogada dele à disposição da gente, a Cíntia. “Vamos aqui, vamos aqui, vamos aqui. Vamos fazendo assim e tal, tal, tal. Até que a gente chegou num denominador comum. Vamos criar uma localização para segurança alimentar no orçamento do município, dentro da SETRA. (...) E aí vamos lá, vamos criar, bora. Abrimos a discussão, criamos um projeto de lei, aí a gente mobilizou a sociedade civil, chamamos duas audiências públicas, puxadas pelo Dr. Iraguaçu, puxado pelo Ronivaldo Maia, puxado por alguns vereadores. A gente encheu a câmara dos vereadores para discutir a segurança alimentar. Isso na tentativa de criar orçamento. Porque não ia adiantar a gente ter conferência, a gente ter câmeras temáticas, a gente ter um plano, a gente ter monitoramento, a gente ter avaliação, se não tinha dinheiro para bancar. Era brincar de Papai Noel todo o final de ano. E aí a gente criou a dotação 0160. (...) O próximo desafio era injetar recursos para essa dotação orçamentária. O que é que a gente fez? A gente pegou os conselheiros das Secretaria de Temáticas, e fomos fazendo o encantamento deles, para eles conversarem com os secretários deles, para que no orçamento deles, eles comessem a fazer as mesmas coisas que faziam, só que fazendo a classificação orçamentária com a dotação que a gente criou (Guardião Nutricional - técnico).

Após o município ter atendido às exigências para a adesão ao SISAN, como a criação de órgãos e instâncias locais, incluindo o Consea e a CAISAN, entre outros requisitos, começa a usufruir de uma ampla e estruturada rede de apoio para promover a segurança alimentar e nutricional da população. Isso inclui acesso a recursos e financiamentos federais, programas e projetos específicos de alimentação e nutrição, além de acompanhamento técnico, o que pode fortalecer as ações locais e facilitar a articulação intersetorial.

Em seguida, teve início a pandemia de COVID-19, oficialmente reconhecida em março de 2020. Durante esse período singular na história do Brasil, houve um aumento significativo da fome, acompanhado pela redução das políticas públicas de assistência social por parte do governo federal, sob a presidência do então presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), que desativou o Consea nacional logo no início de 2019. Diante disso, a política de Segurança Alimentar e Nutricional em Fortaleza precisou se adaptar para lidar, ao menos em parte, com a realidade da pobreza e da fome que se adensavam.

A fala da interlocutora “Escudo Alimentar” ressalta essa delicada realidade de agudização de expressões-limite da questão social no município:

Durante a pandemia a gente viu que aumentou muito o público. A classe média, baixou. Você vê que houve, assim, muita gente desempregada, aumentou a questão da insegurança, aumentou o número de pessoas buscando a segurança alimentar atrás de recursos, né, o público que, antes que frequentava o restaurante popular, que era um público de idosos e alguns moradores de rua. Hoje, o nosso refeitório é uma coisa gritante, aumentou muito. Pessoas que antes tinham uma estabilidade, tinha uma casa, tinha uma estrutura de conseguir se alimentar por conta própria, hoje já usam os nossos equipamentos para se alimentar. Então assim, da pandemia para cá, aumentou

bastante o número de pessoas em situação de rua e buscando a questão da segurança alimentar (Escudo Alimentar – Conselheira, representante do governo).

Nesse período pandêmico, a COSAN teve que fechar o Restaurante Popular para evitar a transmissão da COVID-19 e começou a distribuir cestas básicas para as pessoas que eram usuárias regulares do serviço, conforme seus cadastros. Essa distribuição continuou até dezembro de 2021, de acordo com o relato da “Escudo Alimentar”.

Aí o que que aconteceu? Na época, nós fechamos o restaurante popular da Parangaba. Pq não podia aglomerar e lá eram mil refeições/dia, então não podia aglomerar. Aí o que aconteceu? a gente pensou como? como é que a gente vai fazer? a gente não podia deixar de atender aquele público porque era muita gente que se alimentava diariamente. Pensamos na questão da concessão de cestas básicas. E aí, a gente começou um trabalho de atualizar esses cadastros, porque as meninas iam fazendo, mas como a demanda era muito grande, mil refeições/dia, a questão de atualizar cadastro era muito complicada, porque ela era atendendo ali, não era um atendimento como o atendimento do CRAS, mas o atendimento de uma escuta e um encaminhamento que ela fazia lá, né, e colocar, organizar as pessoas pra dentro, pra fila, pra se alimentar, tem a questão da prioridade, que é a fila de idoso, a fila da pessoa com deficiência, a fila de algumas outras pessoas que pagavam um real pra poder se alimentar lá, então alguns trabalhadores em torno acabavam que também se alimentavam lá, não eram muitos, mas tinham, algumas pessoas iam. E moradores de ruas iam também. Aí a gente fez uma atualização, enxugou esse cadastro, porque tinha gente que vinha de Maracanaú, de Caucaia, de outros locais, para se alimentar nesse restaurante. Por quê? Porque eram a maioria idosos e eles criaram um vínculo, então ali era um ponto de encontro também para eles. Eles fizeram uma conversação. “Então eu vou almoçar lá, comer com um grupo de amigos, aproveitava, trocava figurinha, conversava”. A maioria morava só. E era um momento de entretenimento pra eles mesmo. E aí a gente teve que fechar porque como não podia ficar transitando, aquela questão de que foi até interrompido os transportes intermunicipais, então a gente fechou só no nosso público. E aí a gente fez uma divisão de bairros, a gente fez um levantamento e a gente começou a fazer a descentralização da concessão dessas cestas. A princípio a gente pegava um carro aqui na secretaria cheio de cesta básica e ia entregar no domicílio do usuário, dos usuários que estavam cadastrados e que a gente via que tinha frequência, que estavam ali diariamente. A gente fez um levantamento. Foi um trabalho árduo, vários colegas nesse mapeamento, né? Mas conseguimos fazer. E aí, no começo foi assim. Depois, com o passar do tempo, quando as coisas foram melhorando um pouquinho, e também a gente viu que tava atendendo poucas pessoas, por causa do tempo que se gastava pra ir distribuir. Às vezes eu só conseguia distribuir cinco cestas por causa da distância da residência de uma casa pra outra. Então como a gente poderia atender mais pessoas? distribuindo lá no restaurante e aí a gente mudou a estratégia. A gente botou as cestas todas lá e a gente fazia divulgação da relação e aí a gente pedia pra um parente, já porque o idoso não podia entrar no transporte pra ficar se deslocando. Se ele morasse só, ele acabava indo só. Mas se ele morasse com alguém, a gente pedia pra ele encaminhar o parente com a carteirinha dele do restaurante, que a carteirinha era identificada com foto. E aí ele ia pegar a cesta dele lá, todo mês. Era por mês. Entendeu? A gente dava a cesta, eles pegavam lá. Continuava sendo descentralizado, mas a gente conseguia atender um número maior de pessoas. Porque eles iam até o refeitório, que eles já sabiam como onde era, né? Pegava a cesta e ia pra casa. Aí já garantia, aí no outro mês fazia a mesma coisa. Era assim. Então a gente conseguiu aumentar a quantidade de cestas. Quase um ano nessa história de distribuir cesta. Em 2020 foi a distribuição com o carro e 2021 a distribuição com a pessoa pegando no restaurante e foi até dezembro de 2021 (Escudo Alimentar – Conselheira, representante do governo).

Outra iniciativa do poder executivo, representada pela COSAN, durante esse período, foi a distribuição de quentinhas, que eram oferecidas no Refeitório Social localizado

na Rua Padre Mororó, no Centro de Fortaleza. Esse equipamento de Segurança Alimentar e Nutricional é voltado, especificamente, para a população em situação de rua.

Atualmente, com o retorno à normalidade, o Refeitório Social voltou à sua funcionalidade em sistema de bandejão, atendendo em torno de 600 pessoas em situação de rua no almoço, além de disponibilizar sopas no jantar.

Em resposta ao fechamento do Restaurante Popular, a distribuição de quentinhas foi implementada em locais específicos da cidade, abrangendo os bairros de Parangaba, Papicu, Messejana, Dom Manoel e Benfica.

Além dessas iniciativas, a COSAN desenvolve outras ações na área da Segurança Alimentar e Nutricional, como as hortas sociais, que buscam promover a agricultura urbana, a alimentação saudável e o convívio social entre idosos em situação de vulnerabilidade social, localizadas nos bairros Conjunto Ceará, Granja Portugal e Conjunto Palmeiras, conforme a Lei 9.443/2009. Também são oferecidas sopas nos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) e a execução do PAA Leite, um programa de incentivo do governo federal realizado em parceria com o Estado e o Município. Além disso, há a promoção da educação nutricional nos equipamentos públicos estatais. Ainda, no momento das entrevistas, o município estava com um edital aberto para viabilizar as cozinhas comunitárias.

6.1 O papel do Consea no Município de Fortaleza.

De acordo com Rocha, Burlandy e Magalhães (2013), os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseas) constituem um espaço institucional que serve como mecanismo principal de coordenação dos Sisans nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal). Entretanto, não são o único componente das dinâmicas de coordenação que propiciam (ou entram) fluxos sustentáveis dos Sisans.

Os Conseas possuem uma natureza consultiva, articuladora e fiscalizadora das ações de segurança alimentar e nutricional, as quais são reconhecidas como iniciativas do poder executivo. Esses conselhos estão vinculados à estrutura do órgão responsável pela Política de Segurança Alimentar e Nutricional, que, no caso de Fortaleza, é a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Direitos Sociais – SDHDS.

Essa estrutura fundamenta-se na premissa de fomentar um diálogo constante entre o Poder Público Municipal e as organizações da sociedade civil que nele estão representadas. O objetivo é assessorar a Prefeitura na formulação de políticas públicas de segurança alimentar e na definição de diretrizes e prioridades que busquem assegurar o direito humano à alimentação

adequada e saudável, bem como à soberania alimentar (Fortaleza, 2009). Entre suas atribuições estão: estabelecer as diretrizes da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; indicar e participar da elaboração dos programas, projetos e ações relacionados a essa Política; exercer o controle social, monitorar e aprovar a execução dessa Política que deve ser desenvolvida, além de estimular a participação popular (Fortaleza, 2009).

Desta forma, a escolha do Consea Fortaleza como referência para a pesquisa de campo se justifica por diversas razões. Inicialmente, a pesquisa estava prevista para ser realizada junto ao Restaurante Popular. No entanto, este foi fechado durante o período pandêmico e não reabriu durante o período do trabalho de campo da pesquisa em tela. Diante dessa nova realidade, tornou-se necessário traçar outros caminhos para evitar que a proposta de pesquisa se tornasse inviável.

Assim, o Consea Fortaleza foi selecionado como uma alternativa para avaliar o contexto pandêmico, uma vez que conta com representantes da sociedade civil e do governo, a permitir um olhar mais próximo do que se buscava originalmente: uma avaliação em profundidade da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para além da gestão.

É importante ressaltar que, embora o lócus da pesquisa seja, preferencialmente, o Consea Fortaleza, não se pretendeu avaliar a participação social. A escolha foi motivada pela compreensão de que, a interação com conselheiros/as do CONSEA que exerceram seus mandatos durante o período pandêmico e que permaneceram pós pandemia (bem como o corpo técnico) proporcionaria um acesso a experiências e narrativas de quem acompanhou a implementação desta política pública neste decurso de tempo, possibilitando assim alcançar a avaliação em profundidade pretendida.

Assim, a pesquisa se propôs a realizar uma análise aprofundada das percepções dos membros do Consea Fortaleza sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), envolvendo tanto os Conselheiros, como seus Técnicos. Essa análise permitiu compreender as diferentes visões e experiências desses atores em relação à implementação e aos desafios da política, de maneira a contribuir para um entendimento mais abrangente do contexto e das dinâmicas que envolvem a segurança alimentar no município, conforme buscou-se explicitar a seguir.

6.1.1 A atuação do Consea no período pandêmico

No que se refere ao Consea Fortaleza, o período pandêmico deixou evidente a relevância da “política” na definição da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto política pública social. Em democracias presidencialistas, como a do Brasil, a adoção e a implementação de políticas públicas ocorrem em sistemas políticos que envolvem a participação de diversos atores. A interação complexa entre esses indivíduos é moldada pelas instituições e práticas políticas locais. Dessa forma, a política pública se configura como um instrumento que se concretiza somente por meio da ação desses atores, que estão inseridos em um contexto sócio-histórico e político-cultural, onde podem emergir conflitos de interesses (Cirino et al., 2024).

A fala da interlocutora “CultivaVida” evidencia a relevância da política na elaboração e continuidade das políticas públicas, a saber:

Uma das coisas que prejudicaram nesse último período a gestão da política de SAN e a gestão do conselho é essa mudança na SDHDS. Nesse pouco tempo, nesses três últimos anos, a gente passou por três Secretários. Isso é inconcebível, politicamente, no sentido de dar continuidade aos trabalhos. E a depender da orientação mesmo, técnica e política do Secretário, isso vai significar muita coisa. E isso também vai impactar na qualidade e no comando da Segurança Alimentar ou de qualquer política pública. Então, teve o Cláudio Pinho, depois veio o Ilário Marques, depois veio, que é quem está ficando um pouco mais, que é o Secretário Ibiapina (CultivaVida - técnica)

Nesse contexto, a mudança de gestão ocorrida em 2021 teve um impacto significativo na Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) municipal, especialmente no que diz respeito ao controle social. Com a chegada do novo Prefeito Sarto e a habitual troca de todo o quadro de Secretários, a mudança no Secretário da SDHDS gerou tensões e divergências políticas com a Secretaria Executiva do Consea. Isso resultou na saída do então Secretário Executivo, colocando o Consea em uma crise institucional, uma vez que ele estava à frente do Conselho há quase dez anos. O Consea ficou em um limbo por quatro meses, sem Secretário Executivo – a indicação feita pelo Secretário da SDHDS à época não foi aprovada de imediato pelo Conselho – e sem presidente – que estava em licença maternidade. Aspectos a dificultarem o exercício do controle social. Vale ressaltar que a estrutura do Consea Fortaleza será detalhada posteriormente, para facilitar a compreensão do papel do Secretário Executivo.

A fala da interlocutora “Sentinela da Soberania” reflete um pouco dessa realidade.

Passamos um período sem presidência, sem vice presidência e sem secretário executivo, por conta desse rebuliço todo, que começou em fevereiro de 2021. Nunca vivemos um período totalmente turbulento como esse, porque ainda estávamos no período pandêmico. O Consea existia como? Ele não fechou por que? Porque tinha as técnicas e o apoio administrativo, segurando as pontas da equipe de Secretaria executiva, e de alguns conselheiros, que também ainda frequentavam o Consea (Sentinela da Sabedoria - técnica).

Esse relato provoca uma reflexão sobre como a posição dos atores envolvidos na política afeta a concretização das políticas públicas. Fica enunciado o quanto a política influencia a Política Pública. Quando um secretário ou o poder executivo máximo municipal demonstra maior sensibilidade em relação à política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as ações tendem a fluir de maneira mais eficiente. Por outro lado, na ausência dessa “sensibilização” ou vontade política, surgem mais obstáculos, o que impacta diretamente a implementação das políticas sociais no município.

Nessa esteira, as falas foram unânimes em afirmar que a atuação do Consea Fortaleza, durante o período pandêmico, foi insuficiente, para se falar o mínimo, frente à realidade pungente de insegurança alimentar que crescia vertiginosamente com o agravar da pandemia, conforme sinalizado nos relatos abaixo:

Olha, na pandemia o CONSEA ficou um pouco desprovido. Acho que eu posso usar essa palavra. Houve um pequeno desmonte, porque todo mundo ficou em home, todo mundo em suas casas e a equipe do conselho também. E as atividades que a gente conseguia fazer eram reuniões on-line. Mas atividades assim concretas, em termos de atuação junto à comunidade para distribuir cestas básicas ou algum kit de alimentação isso não houve, por parte do Conselho, né? (Escudo Alimentar, conselheira, representante do governo).

O Conselho Municipal estava parado. Houve uns entraves e ele parou. Na pandemia, eu acho que o único auxílio que a gente teve aqui na pandemia com as cestas não foi nem do Consea, eu estou falando a nível municipal. Foi a igualdade racial, ainda a COPIC, que ainda trouxe algumas cestas básicas, alguns kits, alguma coisa, mas o Conselho em si, eu não vi nenhuma atuação do Conselho não. Porque ele estava parado. Se teve alguma ação, não chegou aqui. (Defensor da Mesa Farta, conselheiro representante da sociedade civil).

Na época da pandemia nós passamos por crise institucional na Secretaria Executiva, que foi muito significativa também para o Conselho, que foi a crise na mudança da Secretaria Executiva (CultivaVida - técnica).

Outrossim, é importante destacar que a pandemia representou um período a demandar uma ação governamental para enfrentar a combinação da fome e do aumento da pobreza multidimensional nesse contexto, em um governo federal que não apenas falhou em fornecer apoio financeiro, mas também negou a gravidade da própria pandemia. Essa situação teve repercussões significativas do ponto de vista governamental. Todavia, contraditoriamente, estimulou uma maior mobilização de segmentos da sociedade civil, especialmente de grupos que já atuavam nesse campo e que foram convocados a intensificar suas ações, dado que o governo federal não se manifestou. Em Fortaleza, diversas iniciativas foram realizadas, ligadas à CUFA (Central Única das Favelas) e a outras organizações da sociedade civil, inclusive com articulação de novos grupos, como o SOS Periferia em Fortaleza, numa iniciativa identificada como *assistência alimentar* (Blanco *et. al.*, 2023).

A *assistência alimentar*, conforme Blanco et. al. (2023), deve ser compreendida além de uma simples resposta imediata a crises, como a fome, e não deve ser reduzida a uma ação caritativa. Em vez disso, a *assistência alimentar* é vista como uma prática que possui um potencial político e transformador. Isso significa que, ao fornecer alimentos, as iniciativas de assistência podem também promover uma conscientização sobre os direitos sociais e a necessidade de mudanças nas estruturas sociais e econômicas que perpetuam a fome.

Desta forma, a solução para a fome não se limita à doação de alimentos, que pode ser uma medida emergencial, temporária, necessária e insuficiente. Para realmente erradicar a fome, é necessário implementar mudanças estruturais que garantam o direito humano à alimentação adequada. Isso envolve a criação de políticas públicas eficazes, a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e a garantia de acesso a alimentos de qualidade para todos, especialmente para as populações socialmente vulneráveis. Assim, a *assistência alimentar* se torna um meio de reivindicar e afirmar direitos, contribuindo para uma transformação social mais ampla e duradoura (Blanco et. al, 2023).

6.1.2 Estrutura e Funcionamento do CONSEA – Fortaleza

Importa, de início, expor a composição do CONSEA-Fortaleza. Em consonância com a Lei nº 9564/2009, o Consea Fortaleza é composto por 24 membros titulares e 24 membros suplentes, sendo 1/3 (um terço) de representantes do poder público municipal: 1 conselheiro indicado pelo chefe do Poder Legislativo Municipal e os demais pelo chefe do Poder Executivo Municipal; e 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil. Essa estrutura busca garantir uma maior representação da sociedade civil, refletindo a importância da participação popular na formulação e fiscalização das políticas de segurança alimentar.

Cumprido explicitar que esta é a antiga composição, segundo a legislação anterior, mas que ainda está em vigor, tendo em vista a pendência de novas eleições para o Conselho. Contudo, uma nova legislação de atualização já foi publicada, cuja necessidade de criação remonta à crise institucional na Secretaria Executiva vivenciada no Conselho em 2021. A partir dessa crise, além da legislação de criação, outros instrumentos normativos foram revistos/atualizados, como o regimento interno e algumas resoluções, visando fortalecer a estrutura e a atuação do Conselho. Essa atualização parece fundamental para garantir uma gestão mais eficaz e representativa das políticas de segurança alimentar.

A atualização da legislação de criação, apesar de ter sido formalizada em 2021, apenas passou pelos trâmites legislativos necessários em 2024, resultando na Lei nº

11462/2024. Sobre essa atualização, houve um equívoco que desencadeou outra crise e gerou indignação e movimentação no Conselho. A atualização foi divulgada na Câmara de Vereadores e no jornal cearense de grande circulação “O Povo”, como se fosse a “criação” do Consea Fortaleza. No entanto, tratava-se apenas de uma atualização, visto que o Consea foi criado em 2009. A mesa diretiva do Consea Fortaleza emitiu uma nota de esclarecimento com urgência. O que levou à retratação dos órgãos envolvidos. Infelizmente, na era da internet, reverter esses efeitos mostra-se complicado. Ainda hoje, é possível encontrar notícias que erroneamente afirmam a criação do Consea Fortaleza em 2024 (O Estado CE, 2024), como ilustrado na figura a seguir.

Figura 6 - Site informativo avisando a criação do Consea Fortaleza em 2024.



Fonte: O Estado CE, 2024

Esse “equívoco” foi atribuído a um erro do setor de imprensa da Câmara, mas seu impacto foi significativo, especialmente considerando que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) ainda é recente. A divulgação de que o Conselho Municipal teria sido criado apenas em 2024 trouxe uma conotação negativa a essa política que busca se consolidar. Além disso, levantou-se a hipótese de que a veiculação da informação como “criação”, em vez de “atualização”, poderia ser uma “manobra política”, dado o contexto de um ano eleitoral, o que intensificou o sentimento de indignação, conforme relato de interlocutores/as.

Segundo a nova legislação (Lei nº 11.462/2024), a composição do Conselho será a seguinte: 36 membros titulares e 36 membros suplentes, que deverão ser nomeados pelo prefeito. Sua composição inclui 12 membros governamentais titulares e 12 suplentes, e 48 representantes da sociedade civil, sendo 24 titulares e 24 suplentes, conforme a proporcionalidade dos órgãos e segmentos de entidades. A representação do poder público municipal será feita pelos seguintes órgãos:

- I – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS);
- II – Secretaria Municipal de Educação (SME);
- III - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE);
- IV – Secretaria Municipal de Saúde (SMS);
- V – Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma);

- VI – Secretaria de Esporte e Lazer de Fortaleza (Secel);
- VII – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog);
- VIII – Secretaria Municipal de Governo (Segov);
- IX – Secretaria Municipal da Juventude (Sejuv);
- X – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor);
- XI – Secretaria Municipal da Gestão Regional (Sege);
- XII – Câmara Municipal de Fortaleza (CMF).

E a representação da sociedade civil contemplará os seguintes segmentos sociais, com foco, direta ou indiretamente, na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Fortaleza:

- I – sindicatos de categorias profissionais e econômicas de áreas afins;
- II – associações de classes profissionais e empresariais de áreas afins;
- III – representações de populações específicas ou vulneráveis;
- IV – redes e fóruns, movimentos sociais, populares e comunitários e organizações não governamentais;
- V – representação de gerações (criança/adolescente/idoso);
- VI – representantes de entidades e núcleos que atuam na área de nutrição;
- VII – entidades de ensino e pesquisa;
- VIII – povos e comunidades tradicionais;

Ademais, conforme esta nova legislação, o presidente do Consea Fortaleza será um representante da sociedade civil, eleito em reunião específica dentre os conselheiros titulares representantes das entidades eleitas. E a vice-presidência será exercida por representante governamental, eleito dentre os titulares representantes governamentais.

Outrossim, os representantes da sociedade civil serão eleitos entre seus pares em fórum convocado, especificamente, para esse fim, para um mandato de 02 anos, permitida a recondução. O Consea Fortaleza constituir-se-á também de Plenário, Mesa diretiva e Câmaras Temáticas Permanentes.

A interlocutora “CultivaVida” traz um detalhamento muito didático da estrutura e funcionamento do Conselho na atualidade, a saber:

No Regimento Interno tem as instâncias que compõe o conselho. São 4 instâncias: plenário, mesa diretiva, secretaria executiva e as câmaras temáticas permanentes. De modo geral, mesa diretiva é formada por três membros: a presidente do conselho, a vice presidente do conselho e a secretaria(o) executiva – quem faz a direção, não das decisões, pq essas são tomadas em plenário (os conselheiros reunidos); a nossa composição não é paritária, por isso a gente não é deliberativo. Nenhum conselho de segurança alimentar é paritário, nem o nacional. Nós nascemos assim. A segurança alimentar nasce com um conselho que garante maior participação da sociedade civil. Então, de todas as vagas, temos 1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil. Então isso já garante de cara uma maior participação da sociedade civil. E é o plenário que tem a soberania de decidir as coisas, não é a mesa diretiva.

A secretaria executiva é a principal função de todo conselho de política pública. Ela geralmente, nos municípios de menor porte, é uma pessoa, e, às vezes, uma mesma pessoa para vários conselhos. No caso da Segurança Alimentar tivemos vários formatos. Mas, basicamente, ela é uma função. É alguém que vai secretariar esse

plenário, e vai ajudar tecnicamente esse plenário a tomar suas decisões e a seguir nas suas deliberações. A função dela é de operar e assessorar o plenário e a mesa diretiva nas suas decisões.

Atualmente a gente tem uma composição que é a secretária executiva, quatro técnicas, que são duas assistentes sociais, duas nutricionistas, e temos o técnico administrativo, que é quem ajuda administrativamente. Esse é o formato atual, mas já chegou a ser a Secretária Executiva, um técnico e um apoio. Mas, quanto mais gente para trabalhar, melhor o trabalho será em qualidade e em tempo de resposta. Então, é uma luta forte da Secretaria executiva em aumentar seu quadro. E só em 2022 que nutricionistas vieram compor o quadro do conselho. Em nenhum outro momento histórico teve. A participação de nutricionistas se dava muito mais por parte dos conselheiros, por exemplo, a conselheira da Secretaria da Educação, é nutricionista e ajudava. (CultivaVida - técnica).

As câmaras temáticas permanentes são 04 e abordam os seguintes temas:

- Câmara 01 – Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Câmara 2 - Produção, Abastecimento e Consumo Alimentar;
- Câmara 3 - Educação, Saúde, Nutrição e Cultura Alimentar e;
- Câmara 4 - Políticas, Programas e ações para grupos populacionais específicos ou em situação de insegurança alimentar e nutricional.

É importante ressaltar que, desde o período pandêmico, as reuniões das câmaras temáticas, que eram realizadas mensalmente, foram suspensas e, ainda neste primeiro semestre de 2024, não foram retomadas. A crise sanitária provocada pela Covid-19, juntamente com a crise institucional resultante da saída do Secretário Executivo e a falta de apoio da Secretaria à qual o Conselho está vinculado, criou um cenário em que novas eleições ainda não puderam ser realizadas. Isso resultou na continuidade dos membros do Conselho desde 2017, evidenciando um processo de fragilização do Conselho, que é um componente crucial da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) de Fortaleza, parecendo expressar a própria fragilização da PSAN nesta cidade.

Essa fragilização também pode estar ligada ao contexto político que o país atravessou, caracterizado por um ataque significativo aos direitos sociais durante o governo de Jair Bolsonaro. Esse período foi marcado por uma desarticulação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especialmente com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Essa desarticulação teve repercussões em diversas esferas de poder, afetando especialmente os municípios, onde a implementação e supervisão das políticas de segurança alimentar se tornaram ainda mais desafiadoras. Assim, a fragilidade do Conselho em Fortaleza pode ser vista como um reflexo das consequências desse cenário político mais amplo, que comprometeu a efetividade das ações voltadas para a segurança alimentar e os direitos sociais.

Adicionalmente, a falta de apoio e de uma estrutura adequada que resultou na fragilidade administrativa no Conselho, dificultou a realização de fiscalizações e atividades essenciais para o controle social. Esses aspectos evidenciam um contexto de vulnerabilidade na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, impactando diretamente a população que depende dessas políticas.

As seguintes falas retratam essa realidade.

Se tivesse um apoio maior, a eleição da nova gestão já teria acontecido e as câmaras temáticas estariam acontecendo normalmente. Pra você ter uma ideia, essa gestão que ainda está, ela é a gestão de 2017 a 2019. Olha o tempo que já faz. O Consea ele tem um mandato de dois anos, podendo ser prorrogado somente por mais dois anos. Mas, por conta de problemas da pandemia, que foi uma coisa completamente aversa a tudo que a gente esperava de vivenciar, fora isso, nós tivemos sim essa problemática toda de falta de estrutura (...) ficou decidido que, até o período em que a eleição acontecesse essa gestão ia continuar em vigor. Isso foi deliberado pelo Conselho. Por razões excepcionais. Porque, de fato, nenhum conselho era pra estar perdurando dessa forma. Então não tivemos outra saída. Ou era isso ou fechar as portas do Consea. (...) As câmaras temáticas eram muito ativas. Elas foram desativadas da pandemia pra cá. (Sentinela da Soberania - técnica).

Atualmente, o Conselho não está tendo como fazer as fiscalizações das ações devido à sua desestrutura administrativa, à sua fragilidade administrativa no que diz respeito mesmo a um espaço adequado. Nós estamos há mais de dois anos nessa situação, não tem um espaço adequado, não tem o suporte mesmo de transporte. Assim, nós temos assim para algumas atividades, mas não tem como traçar um calendário de visitas às entidades, aos espaços da prefeitura, de execução da política de segurança alimentar, esses últimos dois anos não têm existido. Praticamente, não existe. É muito pontual. (Vigia da abundância - técnica)

É fundamental ressaltar que, embora esta análise seja conduzida a partir da perspectiva do Consea Fortaleza, a considerar seus conselheiros/as e técnicos, o foco central é a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Município. Nesse sentido, a exclusão do Conselho Nacional contribuiu para a desarticulação do Sistema de Segurança Alimentar, que estava em fase de consolidação. Essa situação resultou em uma significativa perda de força política e de capacidade de ação para a Segurança Alimentar e Nutricional em todo o território nacional, o que foi amplamente enunciado nas falas dos interlocutores.

Outrossim, a fala mostra um cenário de desmantelamento das estruturas de apoio e fiscalização que são essenciais para a implementação eficaz das políticas públicas, especialmente no que tange à Segurança Alimentar e Nutricional. As políticas neoliberais, que priorizam a redução do papel do Estado e a desregulamentação, frequentemente resultam em cortes orçamentários e na diminuição de recursos destinados a serviços públicos essenciais. Isso se reflete diretamente na fragilidade administrativa do Conselho mencionado, que enfrenta dificuldades operacionais devido à falta de espaço adequado e suporte logístico (Romão, 2019).

A ausência de um espaço físico apropriado e de transporte adequado para a realização de fiscalizações e visitas às entidades demonstra como a lógica neoliberal pode comprometer a capacidade de ação de órgãos que deveriam atuar na promoção da segurança alimentar. A desestruturação do Conselho impede não apenas a execução de suas funções, mas também a articulação com outras políticas públicas, resultando em uma abordagem fragmentada e pontual, como mencionado no relato. Essa situação é emblemática do que ocorre em contextos onde a austeridade fiscal é priorizada em detrimento do investimento em políticas sociais, levando a um ciclo de ineficácia e marginalização das populações mais vulneráveis.

Além disso, a falta de um calendário de visitas e a pontualidade das ações refletem uma incapacidade de resposta a uma crise que exige uma abordagem sistemática e contínua. A desarticulação das políticas de segurança alimentar, exacerbada pela pandemia, é um exemplo claro de como a implementação de políticas neoliberais pode resultar em um retrocesso significativo na proteção dos direitos sociais e na promoção da dignidade humana.

No tocante à frequência de reuniões, estas ocorrem mensalmente, de maneira fixa, nas segundas terças-feiras do mês, conforme relata “CultivaVida”, informação corroborada pelos demais interlocutores entrevistados:

O plenário se reúne pelo menos uma vez por mês, que são as reuniões ordinárias, tem o calendário de reuniões, que atualmente é na segunda terça feira de cada mês, fixo. (CultivaVida - técnica).

No período pandêmico, as reuniões passaram a ocorrer de maneira virtual, e precisou de um período de adaptação, conforme relata “Sentinela da Soberania”:

quando chegou o processo da pandemia e ficamos todos ilhados, trancados, nas nossas casas, a nossa comunicação se dava por telefone, por e-mail e a gente tratou de logo ver como a gente faria pra se reunir, como hoje a gente faz, aqui no MEET, que hoje é tão comum, a gente teve todo uma trabalhadeira, um arsenal de estudo, de situação de como era que a gente ia conseguir, então isso foi tomando o nosso tempo, de uma certa forma. Além de tudo, as preocupações muito intensas e urgentes, com a condição de saúde de cada um, de proteção. Os casos que a gente sabia de familiares das pessoas, de pessoas falecendo e por aí vai, que a gente já sabe, que a gente vivenciou. (Sentinela da Soberania – técnica)

Neste momento, as reuniões ocorrem de maneira híbrida, possibilitando uma maior adesão às reuniões, em especial devido à ausência de um local específico para o desenvolvimento das atividades do Consea. Tal realidade é bastante referenciada pelos interlocutores:

E o local da realização das reuniões é na sede do Consea, que não existe. Então, a ideia é de que, quando tiver, possa ser um lugar de encontro nosso. Então a gente fica fazendo remoto, ou em algum local cedido por alguma instituição participante do Conselho, mas não deixa de realizar (CultivaVida - técnica).

É, estamos num nível ainda de atualização dos dados das entidades que estão participando do Consea como sociedade civil. Fazendo esse trabalho antes da eleição, quando outras entidades vão poder também concorrer a um assento no Consea. Então, assim, sem uma sede própria tem dificultado muito o trabalho. Eles têm um cantinho lá na secreta SDHDS, que é distante, não fica muito... não tem acesso às demais entidades. todas elas para um deslocamento, para ir a uma reunião, para buscar um documento. Isso tem dificultado demais. (SustentaBites – Conselheira representante da sociedade civil)

Sobre esse fato, existe uma historicidade que remonta aos anos de 2018, conforme será detalhado no relato abaixo:

(...) Em 2018 houve mais uma mudança administrativa no município e a SETRA na época se mudou pra Messejana. O plenário deliberou que o local era muito longe, que dificultava o acesso das entidades, então, o Consea foi localizado, na época, em março de 2018, no prédio do antigo IPM (Instituto de Previdência do Município), que fica na Av. da Universidade, perto da Domingos Olimpo. Aí a gente foi pra lá, ocupou duas salas. Nesse prédio também foram outros conselhos, como o do idoso e já estava a Coordenadoria de Participação Social, todos partilhavam desse prédio O prédio já vinha com muitas dificuldades de infraestrutura. Um prédio que já vinha passando por processo licitatório para reforma, mas a reforma nunca saía. (...) Essa questão do espaço é uma coisa que atrapalhou e vem atrapalhando nosso trabalho, retardando esse ressurgimento. E isso coincidiu com o momento da pandemia, em que o trabalho foi realocado para o modo remoto e o trabalho voltou presencialmente em meados de 2021 e a gente ficou lá até final de 2022 (...), quando o prédio foi interditado, porque estava praticamente condenado, colocando em risco a vida dos usuários. O SDHDS disse “vamos procurar um lugar, vamos procurar um lugar”, começamos a visitar locais e nada de ser efetivado, e aí chegou ao ponto de, precisamos sair mesmo. Para não deixar o conselho fechado, a gente se revezava, então, dia de segunda ia um profissional, dia de terça outro, dia de quarta outro, para o prédio da IPM, porque não se tinha viabilizado nenhum lugar, nem a própria Messejana tinha sido viabilizada pra gente fazer algum tipo de trabalho. Isso a gente passando por uma crise institucional forte na Secretaria Executiva, que foi a mudança do Secretário Executivo, que foi muito significativa pro Conselho.(...) Aí quando foi no fim de 2022, no apagar das luzes, no dia 29 de dezembro, (...) vamos fazer a mudança pro prédio da Av. do Imperador, que atualmente é o Centro de Convivência para a população de rua. Lá ia ser a Casa dos Conselhos. (CultivaVida - técnica).

As falas são convergentes no tocante à falta de apoio para o funcionamento do Conselho, o que reflete a falta de apoio para o desenvolvimento da política de SAN. Tal qual anteriormente mencionado, muitos são os relatos referentes à falta, não apenas de local para o desenvolvimento adequado de suas atividades, mas de apoio que pudesse favorecer o desenvolvimento da Política de SAN.

(...) Mas, nós tínhamos dificuldade com o uso do carro, tínhamos dificuldade com o uso da internet, que por vezes a gente não tinha; telefone fixo a gente tinha problemas, a gente tinha dificuldade com, toda vida pra se fazer uma Conferência, que são os movimentos mais específicos, maiores das políticas públicas, em que você convida toda a sociedade do Município a se fazer presente, e ali manifestar as suas demandas, defender as decisões sobre o que fica e o que não fica como uma deliberação mesmo da sociedade para que a prefeitura cumpra. Então, pra Conferências, pra eventos, pra formação, pra capacitação, pra nada disso nós tínhamos recursos. Tínhamos sempre que estar recorrendo a uma política pública ou outra... a da assistência social, se pudesse ceder, sensibilizando os Secretários da época, aí sempre acontecia dessa

forma. Mas com toda a dificuldade, acontecia. Mas era bem maçante, bem desgastante. (Sentinela da Soberania - técnica).

E realmente nós conseguimos fazer a conferência, ano passado, aos trancos e barrancos, nós conseguimos fazer a conferência municipal de segurança alimentar. Infelizmente, o poder público municipal não mandou nenhuma representação. Eu fui a única que consegui sair como representante do poder público para a conferência nacional. E a prefeitura não bancou minha passagem e eu não tinha como bancar a passagem no meu próprio bolso. Passagem e estadia, não bancou. (...) A gente está sem sede, a gente está na sala improvisada dentro de um órgão público, que não é uma orientação do controle social, ter um colegiado funcionando dentro da sede da política pública, o ideal é a autonomia, o controle social ter autonomia e aí, infelizmente, esse apoio tem sido muito tênue, muito... Frágil, muito frágil (Vigia da Abundância - técnica).

Em março de 2023 o Ibiapina viabilizou uma sala no SDHDS para servir como base, enquanto não se consolidava a Casa dos Conselhos, e precisava-se de um espaço para estruturar a Conferência de Segurança Alimentar do Município, que seria em julho de 2023. E saiu-se de um trabalho remoto total, para um trabalho híbrido. Mas a sala não tem estrutura adequada (é pequena, não tem computador suficiente – apenas dois, é mofada, vários problemas). Mas fomos pra essa sala, que a gente chama de sala de apoio. Fazemos um revezamento no presencial. Geralmente a Secretária Executiva que está lá mais dias. Mas a infraestrutura é muito ruim. Tanto de tamanho, quanto de acústica (o som ecoa, sala por sala, então não pode fazer reunião de sigilo). Porque assim, a gente é um conselho de articulação, de avaliação, de estratégia. Então não tem como fazermos uma reunião. A internet não pega, os computadores não tem câmera, nem áudio, nem som. Então, às vezes, quando se fazia reunião de lá, a pessoa tem que sair pra o corredor. E como é que a gente vai fazer avaliações sobre coisas que às vezes acontecem nos editais de algum lugar, no meio do corredor? Como é que a gente vai construir uma pauta, incluindo questões políticas, quando o meu som está vizinho à assessoria de comunicação do gabinete? Não tem condições. Não é viável. Aí o mofo, é o cachorro entrando, é o caos. Enfim, teve coisas que foram extraviadas, porque nessas mudanças nossas caixas foram arrombadas... (CultivaVida - técnica).

Outra situação atualmente vivenciada diz respeito à dificuldade de alcançar o quórum nas reuniões plenárias. A abordagem híbrida, combinando encontros presenciais e virtuais, tem sido uma tentativa de mitigar esse desafio. Essa questão está intimamente ligada ao tempo de permanência do atual Conselho, que se mantém desde a gestão de 2017-2019, mas também pode indicar uma perspectiva de não priorização da Política de SAN.

No tocante às pautas de reuniões, estas são, em sua maioria, sugeridas pela equipe técnica/mesa diretora e endossadas pelo plenário. Os conselheiros tem também autonomia de sugerir pautas, sendo, inclusive, umas das pautas da reunião em que esta pesquisadora esteve presente, realizada no dia 23/04/2024, a terceira reunião ordinária de 2024, sugerida por um dos conselheiros: a apresentação do tema Agricultura Urbana – Projeto Sisteminha.

Tal apresentação foi realizada pelos convidados Manoel Arnold Peixoto – Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Brasil – CONTRAF Brasil e Raimunda Erileuda Alves da Silva – Presidente do Sindicato da Agricultura Familiar da Região Metropolitana de Fortaleza. Ambos explicitaram sobre o funcionamento do Projeto Sisteminha: uma solução tecnológica apropriada para pequenos espaços, em áreas urbanas e rurais, tendo como principal objetivo garantir a

alimentação básica às famílias adotantes, possibilitando também a geração de renda, por meio da comercialização do excedente de produção. Apresentaram, como elemento central desta proposta, a criação de peixes, em um tanque miniaturizado, com sistema de recirculação e filtragem e encantou a todos pela simplicidade e viabilidade da segurança alimentar e nutricional.

Dentre as competências do Conselho, definidas em seu regimento interno, estão: convocar, ordinária ou extraordinariamente, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e definir seus parâmetros de composição, de organização e de funcionamento; aprovar, exercer o controle social e monitorar a execução da Política Municipal de SAN; estabelecer diretrizes da Política de SAN a serem implementadas pelo Poder Público Municipal; Indicar e participar da elaboração de programas, projetos e ações a serem incluídos, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e nos demais instrumentos orçamentários; Instituir as bases para a consolidação do Sistema Municipal de SAN; Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e instituições que desenvolvam ações relacionadas à SAN; Mobilizar e apoiar as entidades da Sociedade Civil na discussão e implementação da Política Municipal de SAN, entre outros.

Salienta-se, como demonstrado anteriormente, que, as ações do Conselho estão limitadas em virtude do processo eleitoral que está em fase de construção. No entanto, o Conselho permanece, apesar da falta de apoio, buscando contribuir para a construção da Política de SAN no município.

Assim, foi realizada a V Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza – V CMSAN nos dias 02 e 03 de agosto de 2023, que teve como tema “Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade”, tendo sido discutido três eixos: Eixo 1 – Determinantes estruturais e macrodesafios para a soberania e segurança alimentar e nutricional; Eixo 2 – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Políticas Públicas garantidoras do Direito Humano à Alimentação Adequado; Eixo 3 – Democracia, participação e controle social.

Como resultado, a Conferência produziu deliberações em cada eixo, na perspectiva de analisar os desafios e propor estratégias visando ações governamentais, articuladas com a sociedade civil organizada para a garantia do direito à alimentação adequada de forma universal, considerando a atual conjuntura nacional politicamente favorável.

Nestes termos, dentre as proposições deliberadas na última Conferência, retiradas dos documentos que compõem o Relatório da Conferência, podem-se citar, exemplificativamente:

No eixo 1, quanto ao determinante estrutural “Dificuldade de acesso à alimentação saudável”, algumas estratégias de superação sugeridas foram Censo Municipal de pessoas em situação de vulnerabilidade; Aumentar o orçamento para políticas públicas estruturantes e criar um fundo específico para política de segurança alimentar; Fortalecimento das equipes de Assistência Social com realização de concurso público; Articulação Intersetorial no setor público; Fortalecer a busca ativa de pessoa em situação de vulnerabilidade.

No eixo 2, no âmbito municipal, a reabertura e ampliação dos Restaurantes Populares; Criação de novas unidades do Refeitório Social; Reavaliação do programa de distribuição de quentinhas; Ampliação nos territórios das Hortas Sociais; Implantação de um observatório de SAN municipal nos territórios.

No eixo 3, Criação de GTs de SAN nos equipamentos sociais nos territórios; Formação inicial e continuada de SAN para a sociedade civil e agentes públicos; Utilização das mídias sociais para debater e divulgar as questões de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional em todos os seguimentos da sociedade e esferas do governo.

Pode-se observar, de acordo com as deliberações pactuadas na última Conferência Municipal de SAN, que, para a Política de SAN se desenvolver, é imprescindível a intersetorialidade e, especialmente, o apoio político, pois, não existe política pública sem financiamento, como reforça a fala do técnico “Guardião Nutricional” quanto à necessidade de orçamento para a Política de SAN: “É aquela máxima, saco seco não se põe em pé”. Nem tampouco sem vontade política.

Embora esta dissertação não verse sobre a participação, as entrevistas dos/as interlocutores/as trouxeram aspectos importantes acerca dos sentidos que atribuem às suas participações no CONSEA. Trouxeram reflexões distintas que merecem sua explicitação. A primeira, traz uma ideia mais voltada para o conhecimento das causas sociais e na atuação para transformá-las, sobretudo em relação à segurança alimentar enquanto acesso aos alimentos, conforme abaixo exposto:

A participação tem a ver também com o empoderamento, do conhecimento das causas sociais e também das necessidades da população. Assim, é atuar com eficácia nos problemas da sociedade e, principalmente, relacionada ao acesso à alimentação, acesso aos alimentos (SustentaBites, representante da sociedade civil)

O segundo traz um olhar relacionado a “ocupar espaços” relativos ao seu campo de representação e de atuação na segurança alimentar, a considerar a diversidade cultural. Nas palavras deste entrevistado, participar do Consea:

significa uma importância muito grande, porque a gente, de povos e comunidades tradicionais, de povo de terreiro, a gente tem que estar dentro dessas questões, porque

a gente produz a segurança alimentar e a pessoa precisa saber que a gente produz isso (Defensor da mesa farta, representante da sociedade civil)

Já a “Escudo Alimentar” – conselheira, representante do governo – entende participação como sendo uma contribuição para o fortalecimento e crescimento da Política, especialmente a política de SAN, que é uma política muito nova ainda.

No tocante à percepção acerca da atuação do Consea Fortaleza durante o processo pandêmico, os/as interlocutores/as foram unânimes em afirmar que a atuação foi “limitada”, “insuficiente” e/ou “praticamente inexistente”. Apesar de conseguirem realizar reuniões online, não houve a percepção de ações concretas relativas à segurança alimentar e nutricional na comunidade. Cumpre asseverar que o período foi atravessado pela crise institucional que acometeu o Conselho.

O Conselho Municipal estava parado. Houve uns entraves e ele parou. Na pandemia, eu acho que o único auxílio que a gente teve aqui na pandemia com as cestas não foi nem do Consea, eu estou falando a nível municipal. Foi a igualdade racial, ainda a COPIC, que ainda trouxe algumas cestas básicas, alguns kits, alguma coisa, mas o Conselho em si, eu não vi nenhuma atuação do Conselho não. Porque ele estava parado. Se teve alguma ação, não chegou aqui. (Defensor da mesa farta, representante da sociedade civil)

Apesar dessa menção à insuficiência de atuação do Consea Fortaleza, algumas falas lembraram como a Política de Segurança Alimentar foi mobilizada no Município de Fortaleza, especialmente na distribuição de cestas básicas às populações em situação de vulnerabilidade social que eram atendidas no Restaurante Popular, no CRAS, em algumas instituições, nas escolas para as crianças, em substituição à alimentação escolar. Apesar das ações realizadas pelo governo, fica bastante nítida a grande importância da sociedade civil para minimizar a insegurança alimentar durante o período pandêmico. Outrossim, fica explícita a associação entre o termo “atuação” com ações concretas para realizar a segurança alimentar por meio de distribuição de alimentos/cestas básicas.

Logo quando tudo aconteceu na pandemia, a prefeitura começou a se organizar, mas, obviamente, que a sociedade civil se organiza de uma maneira muito mais rápida, e até muitas vezes, muito mais efetiva, porque está lá dentro, vivendo a realidade bem mais de perto, mais crua (Sentinela da Soberania - técnica).

Além disso, é relevante destacar que o Secretário Executivo, mesmo após ser afastado do Conselho, continuou a contribuir de forma independente para a Política de Segurança Alimentar no Município. A declaração subsequente enfatiza a relevância da participação da sociedade civil nesse processo e, ainda mais, a importância da determinação, da colaboração e da articulação, mesmo na ausência de apoio político, para promover ações

relacionadas à segurança alimentar durante aquele período pandêmico, em que a emergência da fome se tornou ainda mais urgente.

Aí a gente fez a articulação com a Caritas, com a pastoral da pesca, com a pastoral da fome, com a pastoral da criança, com a pastoral da campanha da fraternidade, com o INEC, que é essa ONG que trabalha com o Betinho. Fizemos... articulação... com o MDS, fizemos articulação com o iFood, fizemos articulação com a Uber, com o Vale Refeição, com o Vale Alimentação, com a Ticket, com a McDonald's. Mas apareceu tanto canto que a gente nem pensava que a gente tinha inserção. (Guardião Nutricional – técnico).

A articulação entre diferentes organizações e a continuidade do trabalho do Secretário Executivo, mesmo fora do Conselho, refletem uma resposta crucial à crise de segurança alimentar e nutricional exacerbada pela pandemia. Essa mobilização da sociedade civil é um exemplo claro de como a participação ativa e a colaboração entre diversos atores podem ser fundamentais para enfrentar desafios complexos, como a fome e a insegurança alimentar. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) deve ser entendida não apenas como um conjunto de diretrizes governamentais, mas como um esforço coletivo que requer a integração de múltiplas esferas da sociedade. A interseccionalidade, um conceito importante nessa dissertação, destaca a importância de considerar as diversas dimensões da vulnerabilidade, como classe social, raça e gênero, que afetam a segurança alimentar.

Assim, a capacidade de articulação demonstrada por grupos como a Caritas e outras organizações sociais não apenas preenche lacunas deixadas por políticas públicas insuficientes, mas também evidencia a necessidade de um enfoque intersetorial que una esforços de diferentes setores para garantir o direito à alimentação adequada.

6.1.3 Atuação dos interlocutores(as) no campo da Segurança Alimentar e Nutricional

Percebe-se, no caso dos técnicos que assessoram o Conselho, que estes têm sua atuação no campo da Segurança Alimentar e Nutricional vinculada ao Consea Fortaleza e a entrada no Conselho foi o gatilho para a aproximação mais contundente do tema SAN.

A fala do “Defensor da mesa farta”, representante da sociedade civil do segmento povos e comunidades tradicionais, enfatiza a atuação de sua instituição em SAN na distribuição de alimentos. Essa ocorre por meio de parceria com o governo, como no programa “Ceará Sem Fome”, que distribui cem marmitas elaboradas na cozinha da instituição de segunda a sexta-feira. Além disso, há colaboração de outros grupos da sociedade civil, como o SESC, por meio do programa Mesa Brasil.

Na pandemia, a atuação da instituição em SAN do “Defensor da mesa farta” foi na busca ativa de parcerias para tentar atender a demanda crescente de vulnerabilidade alimentar das pessoas que buscavam por auxílio.

Porque durante a pandemia a gente fez um trabalho geral, assim. Todo mundo vinha e a gente não podia negar. Porque estava todo mundo precisando, né? Aí descia gente do morro, descia dente dali, dali, dacolá. O que a gente tinha, a gente entregava, partilhava. Porque a gente sabia da necessidade de todo mundo, na época da pandemia, que estava horrível mesmo, o pessoal não tinha nem o que comer mesmo. Assim, como hoje ainda tem ainda, mas era pior. E a gente não sabia pra onde buscar. (Defensor da mesa farta – representante da sociedade civil)

A “SustentaBites”, representante da sociedade civil do segmento entidades de ensino e pesquisa, traz muito fortemente a atuação na SAN através da promoção da educação nutricional, da participação em Grupo de Trabalho relacionados à SAN e da capacitação dos membros do Conselho e da sociedade em geral.

Já “Escudo Alimentar”, representante do governo, mostra a atuação institucional também mais concreta no campo da SAN, através do programa PAA Leite, das Hortas Sociais, Refeitório Social, Distribuição de quentinhas e sopas, além da educação nutricional, tendo em vista estar lotada na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, que é o principal órgão executor da Política de SAN no Município.

6.1.4 Inserção e Atuação no Consea Fortaleza

Conforme apontado anteriormente, a inserção das técnicas no Consea Fortaleza deu-se de maneira semelhante. As três técnicas são assistentes sociais concursadas do Município de Fortaleza desde o ano de 2004/2005 e vivenciaram todas as transformações ocorridas na Secretaria de Assistência Social até o formato atual, na SDHDS.

Foi apontado que a entrada no Consea Fortaleza se deu por escolha, por questões pessoais, que variavam de localização espacial à saúde mental. “CultivaVida” e “Sentinela da Soberania” estão vinculadas ao Consea desde 2018 e “Vigia da Abundância” desde 2023. “Sentinela da Soberania” era a técnica de referência da câmara temática 4 - Políticas, Programas e ações para grupos populacionais específicos ou em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O quarto técnico também era servidor municipal e teve uma aproximação do Conselho mais relacionado a seu interesse particular pelo tema de SAN, que se mantém, apesar de não mais estar vinculado ao Conselho. Sua aproximação ao Conselho deu-se desde a sua

criação, em 2009 e encerrou-se em 2021. Mas seu interesse e militância pela Política de SAN o motivou a criar uma Rede de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, a RASSAN.

Quanto aos três conselheiros, as inserções deram-se, basicamente, por indicação/convite.

A “Escudo Alimentar”, representante do governo, também é assistente social concursada e possui uma trajetória parecida com as demais técnicas, tendo em vista ter entrado no mesmo concurso municipal, em 2004, e também ter vivenciado toda a trajetória de transformação da Assistência Social no Município de Fortaleza. Um fato interessante é ser a única concursada dentre os trabalhadores diretos da execução municipal da Política de SAN em Fortaleza. Está vinculada ao Consea desde 2018, sendo indicada para representar a secretaria junto ao conselho exatamente por sua característica de servidora estatutária da SDHDS.

O “Defensor da mesa farta” aponta ter sido convidado para participar do edital para compor o Consea, ocupando o assento de povos e comunidades tradicionais, por ser conhecido e conhecer o grupo que fundou o conselho há bastante tempo. Desde a criação do Consea Fortaleza, em 2009, ocupa esse assento. A Câmara temática a que estava vinculado, quando ativa, era a câmara 2 - Produção, Abastecimento e Consumo Alimentar.

A “SustentaBites” aponta ter afinidade com a área da participação popular e nutrição, sendo a Política de SAN seu objeto de estudo acadêmico. Fez parte de todo o movimento de criação do Consea Fortaleza, desde 2004 e ocupa um assento no Conselho também desde a sua criação, em 2009. A câmara temática a que estava vinculada era a 4 - Políticas, Programas e ações para grupos populacionais específicos ou em situação de insegurança alimentar e nutricional.

7 O OLHAR DO CONSEA SOBRE A POLÍTICA DE SAN: O QUE EXPRESSAM CONSELHEIROS(AS) E TÉCNICOS(AS)?

A qualidade e legitimidade das informações motivaram a escolha do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea Fortaleza, que é um dos componentes da estrutura da Política de SAN, sendo os interlocutores, portanto, figuras estratégicas, que puderam contribuir na compreensão do desenvolvimento histórico da política na municipalidade.

Por tratar-se de uma política nova, ainda em fase de consolidação, as percepções e crenças desses atores têm um enorme potencial de influenciar seu desenho concreto, podendo ensejar a sua ampliação ou a sua redução.

Assim, o olhar que o Consea atribui à Política de SAN reflete diretamente na sua materialização. Isto posto, é imprescindível descobrir como esses conceitos são significados e se relacionam na construção da política.

Nestes termos, passa-se a analisar mais detidamente as falas dos conselheiros e técnicos quanto a alguns aspectos da Política de SAN em Fortaleza.

7.1 Das concepções da segurança alimentar e nutricional e seu contraponto, a insegurança

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), inicialmente restrita à produção e ao armazenamento de alimentos, evoluiu para influenciar acordos internacionais na implementação de políticas públicas nacionais. A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) desempenhou um papel crucial em diversas áreas, impactando tanto o sistema alimentar quanto as condições de vida das pessoas relacionadas a esse conceito (Vasconcelos; Moura, 2018)

No contexto brasileiro, conforme disposto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituída em 2006, a SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

7.1.1 Das concepções da segurança alimentar

Quanto aos sentidos de SAN na fala dos interlocutores, identificamos um primeiro que aponta para uma concepção ampliada da SAN na condição de Política Pública de Direito, em que a segurança alimentar é entendida como um direito humano, com garantia de acesso à alimentação adequada e nutricionalmente suficiente, imbricada ao conceito trazido na legislação pátria, conforme podemos verificar nos registros a seguir.

O principal sentido que eu entendo é da garantia da vida. A vida no sentido da garantia dos direitos sociais. E aí a emenda 64, ela garante o direito humano à alimentação adequada. Hoje é a DANA, direito à alimentação nutricionalmente adequada, né? E aí eu me remeto à questão da Constituição. O meu referencial legal é a Constituição Federal. O artigo sexto, que fala dos direitos sociais, e a emenda 64 que fala sobre o direito humano a alimentação adequada. E aí é o direito à vida e à vida de forma plena. Como o próprio conceito de segurança alimentar coloca que é que tem a alimentação correta, adequada, sem prejudicar as outras políticas, né? (Guardião Nutricional, técnico)

A segurança alimentar, hoje eu tenho uma visão bem mais complexa do que eu tinha antes, porque eu acreditava que era a garantia do alimento. Do bom alimento, que seja aquele alimento com boas condições de consumo. E quando a gente adentra na política de SAN, a gente começa a entender que é muito mais do que isso. Ela perpassa por um aspecto da segurança, que envolve aspectos de qualidade, quantidade, de origem, de abastecimento, de armazenamento, a manipulação desses alimentos, mas, pra além disso, a soberania alimentar. (Sentinela da Soberania, técnica)

A questão não é de produção de alimentos, não é de escassez de alimentos. A questão hoje, no diálogo global da segurança alimentar, não é escassez de alimentos, ela é de uma estratificação. A questão, na verdade, é política mesmo, política que eu digo, política em termos de luta de classes. Porque a minha visão é que nós temos uma luta de classes e que, infelizmente, hoje, quem está no poder e quem tem recursos financeiros tem uma alimentação de qualidade, abundante de qualidade, e a grande maioria da população mundial fica com o resto, que nem é abundante e muito menos de qualidade. Essa é minha visão de segurança alimentar e insegurança alimentar, os conceitos que eu tenho em relação a isso (Vigia da abundância, técnica).

Eu acho que é o sentido de cuidar da humanidade. Cuidar de uma coisa que é básica e é elementar, que é a constituição, no mínimo física, orgânica, emocional, que é o alimento. E isso, cuidando da Segurança alimentar, imaginando ela como sendo não só comida, só alimento. Então cuidar da segurança alimentar é cuidar da existência da gente como ser humano. Para estar em pé, pra poder andar, poder falar, poder pensar, poder lutar, poder chorar, pra poder construir pensamentos, pra poder desenvolver funções fisiológicas, neurológicas. Então, sem o alimento, muito menos sem ser de qualidade, balanceado, tudo que as questões nutricionais podem dar, é simplesmente, onde é que nós vamos chegar? É a gente estar com essa dificuldade que, pra mim, ela é antes da básica, ela é existencial. (CultivaVida, técnica)

Eu acho que ela perpassa por muitos espaços, né? A questão da política, ela está muito bem colocada junto com a questão da assistência social porque a gente tem um público que é totalmente vulnerável, que é um público que a gente atende diariamente, que está em insegurança alimentar então ela é uma política que ela tem que realmente andar junto porque quando eu faço um atendimento, eu vou ligar as duas políticas, um atendimento no CRAS, que eu vejo aquela família que está totalmente desprovida, que está desempregada, que está sem recurso nenhum para botar o alimento em casa, ele vai buscar o equipamento também para suprir a questão da insegurança alimentar dela, né? Então aí já você faz um link, né? (Escudo alimentar, conselheira, representante do governo)

E a segurança alimentar e nutricional como objetivo de política pública, de atender as populações, de qualificar o acesso aos alimentos, né? Porque, ainda hoje é muito confundido com a segurança alimentar, de eu ter o alimento seguro do ponto de vista higiênico e sanitário. E de eu ter a segurança alimentar, como eu ter políticas públicas que vão permitir o acesso aos alimentos, principalmente à população carente. Só que não é só isso, porque eu posso ter um acesso à alimentação, do ponto de vista nutricional, eu posso ter uma alimentação segura, porque aquelas duas coisas, o acesso é não passar fome, que é o emergencial, mas eu ter também o alimento que vai para a qualidade da alimentação. desse acesso a não passar fome que é o emergencial que a gente está vendo aí. Mas que não é só isso a segurança alimentar. Eu tenho que ter uma alimentação de qualidade. As políticas têm que ver esses dois lados (SustentaBites, conselheira representante da sociedade civil).

As falas indicam que a questão da segurança alimentar transcende a mera produção de alimentos. Elas ressaltam a importância da política, da luta de classes e da qualidade dos alimentos disponíveis, enfatizando a complexidade do tema. Também apontam a necessidade de considerar aspectos como soberania alimentar e condições de consumo, incluindo a segurança higiênico-sanitária. Isso demonstra a complexidade do conceito de segurança alimentar e a importância de abordá-lo de maneira holística e integrada.

Neste sentido, observam-se alguns subtemas emergentes, quais sejam:

1. A qualidade da alimentação: constituindo um aspecto crucial da segurança alimentar. Assim, não basta ter acesso a alimentos; é necessário que esses alimentos sejam nutricionalmente adequados e seguros. As falas da SustentaBites e CultivaVida reforçam essa faceta:

Eu posso ter um acesso à alimentação, do ponto de vista nutricional, eu posso ter uma alimentação segura, porque aquelas duas coisas, o acesso é não passar fome, que é o emergencial, mas é eu ter também o alimento que vai para a qualidade da alimentação. Desse acesso de não passar fome, que é o emergencial, que a gente está vendo aí. Mas que não é só isso a segurança alimentar. Eu tenho que ter uma alimentação de qualidade. (SustentaBites).

Então, sem o alimento, muito menos sem ser de qualidade, balanceado, tudo que as questões nutricionais podem dar, é simplesmente, onde é que nós vamos chegar? (CultivaVida).

2. Políticas Públicas e intersetorialidade: a implementação de políticas públicas eficazes é essencial para garantir o acesso a alimentos de qualidade. Há a necessidade de políticas que atendam as populações carentes, ligando a segurança alimentar à assistência social. Isso sugere que a insegurança alimentar é frequentemente uma questão de desigualdade socioeconômica, onde as políticas devem ser integradas para abordar as necessidades das comunidades vulneráveis. Há um sentido de suprir carências, em uma situação de vulnerabilidade social que pressupõe uma ação mais ampla, uma atenção à família como um todo, de uma

forma mais sistemática. As falas da SustentaBites e Escudo Alimentar refletem esse olhar:

E de eu ter a segurança alimentar, como eu ter políticas públicas que vão permitir o acesso aos alimentos, principalmente à população carente. (SustentaBites).
A questão da política, ela está muito bem colocada junto com a questão da assistência social porque a gente tem um público que é totalmente vulnerável, que é um público que a gente atende diariamente, que está em insegurança alimentar então ela é uma política que ela tem que realmente andar junto (Escudo Alimentar).

3. Soberania Alimentar: O conceito de soberania alimentar é introduzido como uma dimensão importante da segurança alimentar. A soberania alimentar implica que as comunidades devem ter controle sobre sua produção e consumo de alimentos, respeitando suas culturas e necessidades locais. Isso sugere uma abordagem mais ampla que vai além da mera disponibilidade de alimentos, focando na autonomia das comunidades. Vigia da Abundância e Sentinela da Soberania reforçam esse aspecto:

quem tem recursos financeiros tem uma alimentação de qualidade, abundante de qualidade, e a grande maioria da população mundial fica com o resto, que nem é abundante e muito menos de qualidade (Vigia da abundância).
Ela perpassa por um aspecto da segurança, que envolve aspectos de qualidade, quantidade, de origem, de abastecimento, de armazenamento, a manipulação desses alimentos, mas, pra além disso, a soberania alimentar (Sentinela da Soberania).

4. Sustentabilidade: a fala sublinha a necessidade de que a segurança alimentar seja alcançada de maneira que não prejudique outras políticas públicas. Isso implica uma abordagem integrada e sustentável que considere a inter-relação entre diversas políticas, como saúde, meio ambiente, e justiça social: “Como o próprio conceito de segurança alimentar coloca que é que tem a alimentação correta, adequada, sem prejudicar as outras políticas, né?” (Guardião Nutricional)

Um sentido diferenciado pode ser apreendido na fala de um dos interlocutores, conselheiro representante da sociedade civil do segmento de povos e comunidades tradicionais, que relaciona a segurança alimentar como acesso à comida, bem especificamente, e traz ainda uma visão peculiar sobre comida, tradições e ancestralidade:

o terreiro ele está muito ligado à segurança alimentar, com a questão da comida que a gente faz, com a questão até mesmo de algumas casas, a matança de animais, neh? as oferendas, porque nada pode ser contaminado, tudo tem que ser... tem que ser natural, digamos assim, né? Por exemplo, uma erva ela não pode ser comprada no mercantil, ela tem que ser plantada, né? E aí a gente planta, faz aqueles banhos dos Filhos de Santos, faz as garrafadas, então tudo é na nossa casa, no nosso terreiro, plantado pela força do nosso guia, dos orixás (...)

É interessante como as pessoas, né? Eles fazem com que a gente não exista. Assim, no sentido de qualquer sentido. Porque assim, você faz o aluá, né? Você faz o vatapá, você faz o bolo de milho, né? O munguzá né? A carne do sol, a paçoca, tudo comida africana, a tapioca, tudo isso tem um pouco da questão da comida, da segurança alimentar, da comida mesmo nossa, dos nossos que aqui chegaram. E assim, eles colocam essa comida dentro das festas dos Santos, São João, São Pedro. E não colocam a comida dentro da nossa que é o Preto Velho, né? É de origem mesmo. É uma coisa assim... Eu estava pensando... Aí até falei, né? Como é que pode uma coisa dessa, né? Eles agregam comida a santo, né? Assim, né? Porque é São João, né? São Pedro, Santo Antônio... Mas aí não agrega a nossa cultura, que é o Preto Velho, que está aí, né? As festividades do mês de maio, né? Que é o dia que a gente comemora os pretos velhos dentro da nossa religião, né? É interessante, né?" (Defensor da mesa Farta, conselheiro representante da sociedade civil)

Do exposto, depreende-se a complexidade e a interconectividade dos temas relacionados à segurança alimentar, mostrando que ela não pode ser tratada isoladamente. Ela está incutida em uma situação mais ampla, no contexto da vulnerabilidade social. E, portanto, precisa estar vinculada a outras políticas públicas, que garantam a inserção dos usuários dentro do campo das políticas sociais e os auxiliem a conquistarem independência, sendo a entrega do alimento, seja através de marmitas ou cestas básicas, apenas um meio necessário para remediar uma situação emergencial, mas não o fim último da PSAN.

Essa abordagem é reforçada por Vasconcelos e Moura (2018), que apontam o papel do setor de assistência social na coordenação do SISAN como fundamental para o avanço dessa política pública, pois atua como um elo integrador entre diferentes políticas e ações voltadas para a segurança alimentar. Sua estrutura organizada e capacidade de gestão permitem que o setor articule esforços entre saúde, agricultura e outros campos, promovendo uma abordagem intersetorial que visa atender as necessidades da população vulnerável.

E complementando, o controle social tende a contribuir para a eficácia da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN), ao promover a participação ativa da sociedade civil, garantindo que as necessidades da população sejam consideradas na formulação e implementação das políticas. Ele assegura transparência e responsabilidade na gestão pública, facilita o planejamento e a avaliação das ações, e fortalece a articulação entre diferentes setores, promovendo uma abordagem intersetorial. Além disso, empodera as comunidades, permitindo que se tornem protagonistas na luta por seus direitos, incluindo o direito à alimentação adequada, resultando em uma mobilização social que pressiona por melhorias nas políticas públicas, mas, para tanto, precisa estar ativa em seu propósito (Esposte; Sousa; Barbosa, 2023).

7.1.2 Das concepções da (in)segurança alimentar

É possível notar, a partir das falas dos/as interlocutores/as, que os conceitos associados à insegurança alimentar estão intimamente ligados à falta de segurança alimentar, apresentando-se de forma complementar. Nesse contexto, o entendimento comum entre conselheiros e técnicos é que promover a segurança alimentar equivale a combater a insegurança alimentar, como evidenciado nas seguintes declarações:

E a insegurança alimentar, no meu entendimento, é justamente o momento em que você, não só está com algum período sem se alimentar, como você está se alimentando de algo que não tenha valor nutricional nenhum. Eu entendo desta forma. (Sentinela da Soberania - técnica).

A questão da insegurança alimentar é a questão da fome. (Defensor da mesa farta – conselheiro representante da sociedade civil).

A gente trabalhar para a gente poder ter meios de poder suprir essas carências, né? Essa insegurança alimentar, que é algo tão gritante hoje no nosso país (Escudo alimentar – conselheira, representante do governo).

O que podemos inferir, a partir das sutilezas das falas quanto à insegurança alimentar, é que as principais considerações incluem a falta de acesso a alimentos nutricionalmente adequados, caracterizada não apenas pela ausência de alimentos, mas também pelo consumo de opções sem valor nutricional. O que compromete a saúde das pessoas. E ainda, a ausência dessa alimentação adequada está intrinsecamente relacionada à dignidade humana.

Uma das falas bastante exemplificativa quanto ao processo comumente vivenciado de insegurança alimentar está demonstrada a seguir.

Então eu tenho amigos que moram em favelas, em comunidades e assim, por exemplo, a filha de uma amiga minha, tem uma criança com 4 anos de idade que passou por um processo, ela teve que fazer a reeducação alimentar da filha, porque a criança atingiu níveis altíssimos de problemas de saúde sanguíneo. Obesidade, porque a alimentação basicamente era de alimentos extremamente processados e enlatados que a família comia. Eles mesmo tiveram que fazer... os pais diabéticos tipo dois, trabalhadores assalariados, com cinco filhos para criar e mais os netos, que vem tudo para dentro de casa, né? A qualidade da alimentação é precaríssima, né? O alimento processado. Eu mal via fruta. O mais difícil do mundo era eu ver uma fruta dentro da casa deles. Verdura, fruta... A verdura que eles usam é o tempero, neh? A criança estava com alterações sanguíneas de uma pessoa de 80 anos de idade, o médico falou. Fora as outras crianças que eu via, lanchando coxinha, eu andava dentro da comunidade, as crianças comendo salgadinho, coxinha, que estourou nessa época, aí há uns 10 anos, 12 anos atrás, aqueles casas de salgadinho, de um real, era toda esquina de fortaleza, e as crianças todas lanchavam nessas casas de salgadinho. (Vigia da abundância - técnica).

No interior tem um fenômeno também semelhante. Essa questão do processado, da industrialização dos alimentos crescente. O pessoal do interior, que tinha uma alimentação mais saudável, passaram também a consumir muitos alimentos processados e passando a associar também esse tipo de alimento a status. Aí eu já atendi crianças com desnutrição, não por falta de comida, mas porque criada pela avó, que só dava para a criança o que ela queria. O que ela queria? Chilito e iogurte. E isso já estava interferindo na criança, no desenvolvimento da criança. E aí foi um processo

de desnutrição por uma questão de deseducação alimentar. (Vigia da abundância - técnica).

Ainda, infere-se um sentido de fala quanto à dimensão estrutural, relacionando desigualdade social, política e economia, em que a insegurança alimentar é frequentemente ligada à estratificação social e à luta de classes, onde as populações mais vulneráveis enfrentam barreiras significativas para acessar alimentos de qualidade, conforme a fala da Vigia da Abundância, já mencionada, mas que merece ser recolocada nesse contexto de insegurança alimentar.

A questão não é de produção de alimentos, não é de escassez de alimentos. A questão hoje, no diálogo global da segurança alimentar, não é escassez de alimentos, ela é de uma estratificação. A questão, na verdade, é política mesmo, política que eu digo, política em termos de luta de classes. Porque a minha visão é que nós temos uma luta de classes e que, infelizmente, hoje, quem está no poder e quem tem recursos financeiros tem uma alimentação de qualidade, abundante de qualidade, e a grande maioria da população mundial fica com o resto, que nem é abundante e muito menos de qualidade. Essa é minha visão de segurança alimentar e insegurança alimentar, os conceitos que eu tenho em relação a isso (Vigia da abundância, técnica).

Também quanto aos aspectos políticos e econômicos, há manifestação da essencialidade dessa relação, com a insegurança alimentar sendo vista como um reflexo de políticas inadequadas que não atendem às necessidades das populações carentes.

Outrossim, Vasconcelos e Moura (2018) sustentam que a insuficiência de recursos e a falta de um orçamento estável para financiar as iniciativas de segurança alimentar são barreiras significativas para o alcance dos objetivos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e uma das causas da permanência da insegurança alimentar na sociedade.

7.1.3 A quem se destina a política de SAN?

As falas dos/as interlocutores/as abordam a segurança alimentar como um direito fundamental que deve ser garantido a diversos públicos-alvo, com ênfase especial em pessoas em situação de rua, que se tornaram uma prioridade nas políticas de assistência, especialmente após o aumento dessa população durante a pandemia.

Hoje, a grande maioria é pessoa em situação de rua, que é a prioridade hoje do município, é atender pessoa em situação de rua, e por conta até da pandemia, que pós-pandemia cresceu muito. (Vigia da abundância - técnica)
Primeiramente, ela se destina a toda e qualquer pessoa que esteja em processo de privação dessa alimentação. Independente da condição em que ela esteja. Se ela é uma pessoa da periferia, se é uma pessoa que morava em família e passou a viver em situação de rua, ou se ela está, sei lá, por enchentes, pelas questões ambientais, por

qualquer fator em que aquela pessoa ficou desprovida de alimentação, ela tem direito a essa segurança alimentar (Sentinela da Sabedoria - técnica);

É mais para a população em situação de rua, mas ela faz esse link com os equipamentos que atendem as famílias, e a questão dos encaminhamentos de alimentos, para a elaboração de cardápios, para servir refeições ao público que é atendido dentro dos equipamentos, nos CRAS. Então existe ali esse link também, tem a questão do leite, que também é distribuído nos equipamentos e para entidades, entidades essas que também fazem parte do nosso conselho, do Consea. também são beneficiadas. Então elas estão entrelaçadas. A gente atende um público, a COSAN também atende o mesmo público. Ela atende, quando eu digo a gente, estou falando como uma assistente social, né? Então assim, acaba que é o mesmo público. É o público em insegura alimentar do Município. (...) Então assim, da pandemia para cá **aumentou bastante o número de pessoas em situação de rua e buscando a questão da segurança alimentar.** (...) É, a maioria são pessoas em situação de rua. E nem dá conta, porque é tanta gente, muita gente sem comer. Infelizmente. A gente diz isso com uma dor imensa no coração, porque cada dia que passa, se você der uma volta ali pelo centro da cidade, você vê que a população, ela é mais do que triplicou, né? Infelizmente, é triste isso. (Escudo alimentar – representante do governo).

Este grupo, que frequentemente enfrenta não apenas a falta de alimentos, mas também a exclusão social e a marginalização, requer intervenções que vão além da simples distribuição de alimentos, incluindo suporte psicológico e social para reintegração à sociedade.

O censo municipal da população de rua, realizado em 2021, identificou um quantitativo de 2.653 pessoas em situação de rua; número 54,4% maior que o identificado em 2014, quando foram identificadas 1.718 pessoas. O último censo demonstrou que 81,5% dessas pessoas são do sexo masculino; o maior percentual (49,1%) estava na faixa etária entre 31 a 49 anos, com uma mediana de 38 anos. No tocante à raça, 57,5% se autodeclararam pardas, 19,5% pretas, 19,4% brancas, 2% indígenas e 1,7% amarelas. A soma de pardos a pretos alcançou 77% da população em situação de rua da cidade de Fortaleza (Fortaleza, 2021).

Além disso, localidades inscritas nas periferias urbanas e trabalhadores informais são identificados como socialmente vulneráveis, que enfrentam dificuldades para acessar alimentos adequados, refletindo a necessidade de uma abordagem inclusiva nas políticas de segurança alimentar. O foco também se estende a famílias em situação de vulnerabilidade social que, devido a crises econômicas e sociais, necessitam de apoio para garantir a alimentação adequada, conforme apontado nas falas a seguir:

Durante a pandemia a gente viu que aumentou muito o público. A classe média, baixou, você vê que houve, assim, muita gente desempregada, aumentou a questão da insegurança, aumentou o número de pessoas buscando a segurança alimentar através de recursos, né, o público que, antes que frequentava o restaurante popular, que era um público de idosos e alguns moradores de rua, hoje o nosso refeitório é uma coisa gritante, aumentou muito. pessoas que antes tinham uma estabilidade, tinha uma casa, tinha uma estrutura de conseguir se alimentar por conta própria, hoje já usam os nossos equipamentos para se alimentar (Escudo alimentar – representante do governo).

Agora, quem atualmente, a gente sabe que faz uso e que necessita disso, são as comunidades mais carente, obviamente, as entidades que se organizam em favor

dessas pessoas, também são entidades carentes, em que elas, inclusive, não só recebem esses alimentos, como elas também distribuem esses alimentos. (...) as pessoas que se utilizem desses tais benefícios que o governo federal, estadual, municipal, forneçam elas entendam que elas recebem a partir de uma ação em que ela está envolvida ali. E, provisoriamente, pra que ela passe, por ela mesma, a produzir seu próprio alimento, ou até ter condições de adquirir o seu próprio alimento. E a fazer a escolha do alimento que ela quiser. (Sentinela da Soberania - técnica);

Depreende-se, conforme menciona Azevedo (2022), que a fome não é uma condição natural, mas sim uma consequência das contradições do sistema capitalista, que perpetua a desigualdade e a exclusão social. Portanto, as pessoas com dificuldade para acessar o alimento são aquelas que vivem em condições socioeconômicas desfavoráveis, e tem na fome a expressão mais extrema da pobreza.

Dentro do contexto das discussões sobre a pobreza no Brasil, que revelam uma dimensão político-cultural marcada pela negação ou ausência de direitos de cidadania, é importante destacar a análise de Lúcio Kowarick (2009). O autor aborda o descompasso entre a consolidação da democracia e a vulnerabilidade em relação aos direitos básicos, sociais e civis enfrentados por segmentos empobrecidos da população brasileira. Ele introduz, no debate contemporâneo sobre a pobreza urbana, o conceito de subcidadania, que se refere a amplos grupos populacionais que habitam as periferias do Brasil e que se encontram nos limites da pobreza. E esses grupos populacionais são os mais vulneráveis à insegurança alimentar.

Esse conceito se relaciona, em certa medida, com a ideia de interseccionalidade, que reflete como diferentes formas de opressão e desigualdade se entrelaçam e afetam as experiências das pessoas de maneiras únicas. Nesse sentido, apesar da interseccionalidade não ser expressamente referenciada nas falas, inclusive por ser uma ideia nova, ela se faz presente, por exemplo, quando se menciona a vulnerabilidade de grupos específicos, como comunidades tradicionais ou pessoas em situação de rua, em que fica evidente que a insegurança alimentar não é uma questão que afeta todos da mesma forma. Esses grupos enfrentam desafios peculiares, que são amplificados por fatores como classe social, raça e localização geográfica.

Além disso, as falas conectam a segurança alimentar a outras expressões da questão social, como saúde e educação, mostrando que essa problemática não pode ser vista isoladamente. A interseccionalidade se manifesta aqui, pois as políticas de segurança alimentar precisam considerar essas interconexões para serem realmente eficazes.

Outro ponto importante é a necessidade de inclusão de vozes diversas nas discussões sobre segurança alimentar. As falas ressaltam que é fundamental que aqueles que vivenciam a insegurança alimentar tenham espaço para expressar suas experiências e

necessidades. Isso implica que as políticas devem ser moldadas com a participação ativa desses grupos, reconhecendo suas realidades únicas.

Por fim, a crítica ao contexto político também revela a interseccionalidade, ao mostrar como decisões políticas podem impactar desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis. Assim, para que as políticas de segurança alimentar sejam realmente eficazes, é essencial que elas levem em conta as múltiplas dimensões da opressão e da vulnerabilidade, garantindo que todos tenham acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente. Essa abordagem mais holística é fundamental para promover a justiça social.

Contudo, a ausência da mulher negra, moradora de periferia, nas discussões sobre segurança alimentar e vulnerabilidade alimentar é uma lacuna significativa que merece uma crítica aprofundada. A literatura aponta que esse grupo é um dos mais afetados pela insegurança alimentar, enfrentando uma intersecção de desigualdades que incluem racismo, sexismo e pobreza, resultando no enfrentamento de barreiras significativas, como acesso limitado a alimentos saudáveis, discriminação no mercado de trabalho e falta de apoio social. No entanto, nas falas analisadas, essa realidade não é devidamente reconhecida ou representada.

Primeiramente, a falta de identificação e inclusão da mulher negra nas discussões sobre segurança alimentar pode perpetuar estereótipos e invisibilizar suas experiências e necessidades específicas. Essa mulher não é apenas uma vítima da insegurança alimentar; ela é uma agente de mudança em suas comunidades, muitas vezes assumindo a responsabilidade de garantir a alimentação da família em condições adversas. Ignorar sua presença e suas vozes nas políticas de segurança alimentar significa desconsiderar um aspecto crucial da realidade social, que não apenas perpetua a desigualdade, mas também limita a eficácia das políticas públicas.

Um outro sentido singular também foi identificado na fala de uma das técnicas, que trouxe a ideia de que o público da Segurança Alimentar deve ser todo o ser humano, sem nenhum tipo de limitação.

E a quem se destina, oficialmente, ela é pra todos os seres humanos. Eu acho que o alimento é para todos os seres humanos, a política de segurança alimentar é para todos os seres humanos, mas é especialmente para a vida em sociedade. Lógico, não tem sociedade se eu não tiver o humano. Mas, o humano é social, pela minha concepção. Ele é social, biológico, psicológico. Então ela se destina à nossa existência, a ser gente e ser gente coletivo. Sem ela, onde vamos? (CultivaVida - técnica).

Essa fala evoca a ideia de que a segurança alimentar é um direito fundamental, que deve ser garantido a todos os seres humanos, enfatizando a natureza social e coletiva da alimentação. Assim, nessa perspectiva, a segurança alimentar é vista como um direito humano, relacionando alimentação, a sociedade e a dignidade humana.

De fato, a realização do direito à alimentação é essencial para a realização de outros direitos humanos. O direito à vida e o direito à saúde estão inextricavelmente ligados ao direito à alimentação, conforme pontua Leão (2013).

7.2 Política de SAN no município de Fortaleza: percepções políticas

A influência da política no processo de formulação e implementação das políticas públicas sociais é fundamental, uma vez que as decisões governamentais refletem as prioridades e ideologias dos líderes em exercício. As políticas sociais são frequentemente moldadas por contextos políticos, onde a alocação de recursos e a criação de programas dependem das agendas dos partidos no poder e das pressões de grupos de interesse. Em períodos de estabilidade política, pode haver um avanço significativo na criação de redes de proteção social e na ampliação do acesso a serviços essenciais, promovendo a inclusão de populações vulneráveis. No entanto, em momentos de crise ou mudanças de governo, essas políticas podem ser alvo de cortes orçamentários e descontinuidades, resultando em retrocessos que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos. Assim, a política não apenas determina a existência e a eficácia das políticas sociais, mas também molda a forma como a sociedade percebe e responde às necessidades sociais, evidenciando a interdependência entre governança e bem-estar social (Nascimento, 2009).

Esse sentido é percebido na fala dos técnicos, conforme podemos notar a seguir:

Em nenhum momento o Conselho de Segurança Alimentar do Estado e do Município de Fortaleza foi atingido oficialmente pela exclusão que o governo do Jair Bolsonaro fez do Conselho Nacional, mas ele enfraqueceu, porque ele matou a CAISAN, ele matou o Conselho, então ele mata a Segurança Alimentar como um todo. Então desarticula o sistema que estava em processo de consolidação, que é o SISAN. Então todo mundo perde com isso. Então, perdendo força política, perde força de ação. Na verdade, a Segurança Alimentar ela só vem retomando porque a pandemia gritou, gritou por comida. E, não sei o que teria sido da gente pós pandemia se o atual governo não tivesse ganhado a eleição. O que que teria sido feito da Segurança Alimentar? A gente nunca vai saber. (CultivaVida - técnica)

E na gestão do Roberto Cláudio ninguém aceitava o combate à fome, ninguém aceitava que tinha gente passando fome em Fortaleza. As secretarias afetas à segurança alimentar faziam ouvido de mercador, porque ele não tinha no orçamento e também não tinha a sensibilidade para a política de segurança alimentar e nutricional. Por exemplo. Onde é que está a segurança alimentar? Vamos dizer assim. A raiz da segurança alimentar está na política de alimentação e nutrição, na PNAN, Não é isso? Que é uma política de prevenção. A política preventiva de saúde. Nem a saúde assumia a segurança alimentar como sendo dela. Tanto é que foi para assistência social. né? (...) No primeiro plano, a gente conversou com a ex-Primeira-Dama e um dos carros-chefes do Sarto, um dos carros-chefes era a segurança alimentar. Aí, de uma hora pra outra, ele dá uma reviravolta e a segurança alimentar não é mais a prioridade dele. Mas aí, a gente deixou o legado do plano, mas as pessoas, mais uma vez, não deram continuidade ao que a gente vinha trabalhando, porque era uma gestão, aquela história de rachar porque é outra gestão, você esquece tudo que você fez antes,

é incrível isso. Eu tenho 25 anos, quase 26 anos de prefeitura e mais de 30 de serviço público. E eu fico besta com essas questões de racha, de ciúmeira: “Ah, eu quero fazer tudo de novo”. Tá. aqui a caneta, aí a caneta na gestão do Roberto Cláudio é verde, quando vai pro Sarto é amarela. É a mesma escrita!!. Vamos parar de gastar tinta, vamos pegar o dinheiro da tinta e investir com mais sabedoria, né? Mas enfim, tem o plano, muitas coisas que estão no plano, a gente conseguiu colocar, porque a gente construiu o plano plurianual do Sarto, que tá terminando agora, termina em 2025 na verdade, né? Mas algumas coisas a gente não conseguiu articular politicamente pra incluir. Mas a gente ficou feliz porque, apesar de não ter sido incluído pelo plano de segurança alimentar, mas tá no plano da saúde, que tá lá. Então as coisas da saúde que estão aqui, foram para a saúde e tá no Pânico Plurianual. As coisas daqui que são do desenvolvimento econômico, estão lá, mesmo que as pessoas não usem, não executem, mas tá lá. Então o sentimento da gente aqui, o plano tá totalmente lá. Mas efetivamente não está porque não reverbera, as pessoas não são sensíveis para as ações de segurança alimentar. Tanto é que o restaurante acabou. (Guardião Nutricional - técnico).

Na verdade... O que se organiza no Estado e nos municípios é reflexo ou no sentido de apoiar ou de ser contra ou de ser oposição ao governo federal. Então, depende de quais são os grupos que se organizam dentro desses poderes, em nível nacional, estadual e municipal. Eu senti assim, por conta da questão dos acordos políticos, dos apoios ao governo e contra ele, a política de segurança alimentar já vinha fragilizada, como eu falei, tanto no sentido do financiamento como da execução dela. Aí no governo Temer e Bolsonaro, aí foi o desmantelamento de todas as políticas sociais, ditas sociais, né? A econômica, a econômica deu um boom, a econômica financeira, porque os bancos nunca, os bancos tiveram tantos lucros, né, como nesse período, período de pandemia. Quem era rico ficou mais rico no período de pandemia. Então isso é claro, né? Então, a gente está tentando ter uma retomada que ainda não está sendo a contento. Tá longe, mesmo nessa segunda experiência de governo Lula, eu não vejo esse avanço. Ela vem estagnada. Eu digo a retomada do que era antes, nos primeiros dois governos do Lula e no primeiro governo Dilma, tá longe de chegar ao que era antes. Pra mim, eu vejo dessa forma. Em termos de financiamento, em termos de reestruturação... É federal, estadual e municipal, nem se fala. O negócio tá zero, entendeu? (Vigia da abundância - técnica)

a gente percebe o quanto, e hoje, principalmente, o quanto a política de SAN, não só de hoje, de muitos anos, que a política de SAN, ela parece que é preciso mover mundos e fundos da parte dos conselheiros para que a atenção seja dada ao Conselho. Não digo nem a contrapartida, se é que possa dizer assim, da prefeitura. (Sentinela da Soberania - técnica)

Dessa forma, a política de SAN vinha sofrendo um retrocesso significativo, sendo o período marcado por cortes orçamentários e desarticulação de programas essenciais desde o governo Temer, além da própria desativação do Consea Nacional em 2019 pelo então presidente Bolsonaro. Contudo, a exacerbação da insegurança alimentar provocada pela pandemia de Covid-19 levou a um aumento da mobilização social e das demandas por uma reavaliação e fortalecimento das políticas de SAN. Assim, a participação da sociedade civil e o controle social tornaram-se fundamentais para pressionar por uma maior atenção às questões de segurança alimentar, destacando a necessidade de uma abordagem intersetorial e integrada para enfrentar os desafios atuais, mas é necessário sensibilizar os atores sociais para a importância da Política de SAN.

Os conselheiros tem posicionamento reflexivo semelhante, em que percebem uma diferença significativa de apoio político entre as gestões governamentais para a Política de SAN, conforme demonstram as falas a seguir:

Quantas coisas aquela criatura não fez, o governo anterior, né? Porque, inclusive, ele bagunçou o Bolsa Família, né? Porque ele tinha essa história de mudar o nome e botar um valor só. Houve cortes de várias famílias que eram beneficiadas. Ele aumentou o valor para um valor de R\$ 600,00, só que esse valor de R\$ 600,00 ele não abrangeu ao público que era atendido. O valor era menor, mas existia um quantitativo de pessoas que eram atendidas, se distribuía renda por mais pessoas. Não era o suficiente? Não, mas ajudava. Então, houve já um corte nas pessoas que eram atendidas, aumentou a questão da vulnerabilidade social e da insegurança alimentar. Então, a primeira coisa que ele fez foi acabar com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Então, zero interesse. isso aí, para mim, já representa o zero interesse em questão da Segurança Alimentar e Nutricional. Então, houve o desmonte da política da Segurança Alimentar, sim, que no governo anterior, ela já... governo anterior que eu coloco pra trás, quando surgiu a questão do cadastro único e bolsa família, já era atrelada a questão da segurança alimentar também. Existia programa das cisternas, que já ajudava aos agricultores a irrigar as plantações, eles já conseguiam produzir e se alimentar do que eles tinham plantado, já existia na época o Consea nacional, a CAISAN, que são as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional, que são os Conselhos de gestores, isso foi repassado pros Estados, depois pros Municípios, o SISAN, que é pra os Municípios aderirem, Estados e Municípios. Tudo isso enfraqueceu no governo. Houve um desmonte da política. E agora estão começando, o Conselho Nacional já voltou, né? Nós já tivemos ano passado as conferências, que com a volta do Conselho, já foi puxada as conferências, uma conferência nacional ano passado, nós fizemos também a da segurança alimentar e nutricional do município. (Escudo alimentar, conselheira representante do governo);

Na verdade, nem o governo estava preparado ou se preparou, até porque tinha um movimento contrário a isso. O governo Bolsonaro trabalhou efetivamente contra a organização e o enfrentamento da pandemia. Bolsonaro abandonou Fortaleza. que foi uma das cidades que mais votou contra.. o Nordeste como um todo. Ele abandonou o Nordeste. Amenizando um pouco as minhas críticas,.. Para além, o governo fez o que foi possível, que pode ser feito naquele momento. Poderia ter sido feito mais? Poderia. diante da conjuntura foi o que foi possível ser feito, com apoio de, inclusive, ainda bem que ainda tivemos alguns empresários que tiveram um pouco de consciência e fizeram a época, porque a prefeitura recebeu doações, então, assim, alguns empresários doaram, tiveram essa consciência humanitária de fazer doações e a prefeitura com essas doações fez o trabalho, porque só o orçamento de fato da prefeitura não dava conta para essa área. não dava conta, mas assim teve essa parceria também. Foi um ponto positivo que eu vejo, né? Foi um ponto positivo em relação a essa parceria do privado com o público na pandemia. Não sei como ficou essa questão de isenção fiscal, de imposto, se teve algo por trás, pq essa é a ideia do capitalismo, não tem como fugir dela, né? Não estou dizendo que eu apoio não, mas é uma realidade, é uma constatação. (Vigia da abundância - técnica);

Apoio Municipal para a segurança alimentar não teve. Municipal aqui não teve. (...) No nível federal A segurança alimentar foi desistente, né? Tanto é que o Brasil já tinha saído do mapa da fome, né? E com o governo do Bolsonaro ele entrou no mapa da fome novamente. (...) O governo do Lula agora tá aí, com várias ações pra segurança alimentar e voltou o Consea, voltou os conselhos estaduais, voltou os conselhos municipais, todo mundo aqui no município está atrás do conselho do Conselho de Ceará para fazer, o conselho para fazer, a sua participação dentro dos conselhos, tudo está voltando a funcionar. (Defensor da Mesa Farta – conselheiro, representante da sociedade civil)

O que enfraqueceu o Consea foi a gestão que tá agora, porque o Ibiapina, ele já foi do Consea Estadual, então ele tem uma formação, mas esse que colocaram (Cláudio Pinho), em dois anos, ele não olhou pro Consea. Assim, ele não simpatizou com o Secretário Executivo. Porque ele era mesmo atuante de lá, de participar de LOAS, ele

estava sempre cutucando. (...) Com o Roberto Cláudio a gente sentia apoio, porque ele conhecia a política. Aí questões de política. É tudo política na prefeitura, é triste por isso. Isso influencia demais. (SustentaBites, conselheira representante da sociedade civil)

Assim, as falas trazem muito fortemente o impacto das decisões governamentais na Política de SAN e a diferença de apoio percebida entre as gestões. Na gestão federal anterior, há forte a presença do desmonte e do enfraquecimento da política de SAN, gerando sentimento de descontentamento e resultando em aumento da vulnerabilidade social e da insegurança alimentar. Ao passo que no governo atual, há renovação da esperança, com a reativação do Consea Nacional e a possibilidade de suporte para reconstrução dos caminhos da PSAN municipal. Contudo, no tocante ao governo municipal, a percepção é inversa, no sentido de que a gestão anterior, do Roberto Cláudio, era mais simpatizante à Política de SAN que o governo atual, do Sarto, do qual não se percebe tanto apoio político para as ações de SAN.

Outra fala do Guardião Nutricional reforça a contundência da influência política, especialmente em uma política frágil, como a Segurança Alimentar, revelando como a política pode impactar diretamente a eficácia e a continuidade das Políticas de Segurança Alimentar, destacando a importância da articulação entre diferentes níveis de governo e a necessidade de um planejamento sólido e comprometido:

Tinha dotação, tinha tudo, mas não estava no plano plurianual ainda, ainda estava em articulação. Não tinha dinheiro federal, todo o dinheiro que tinha era do recurso do município, e tinha que dar conta do restaurante popular, trabalhar com os moradores de rua nos centro pop. O Estado não queria mais assumir o restaurante popular, estava se municipalizando, municipalizou do Juazeiro, municipalizou do Crato e Fortaleza também municipalizou. E aí o Roberto Cláudio tomou para si o restaurante popular que era ali na Parangaba. Forçado pela sociedade civil, pelos doidos da segurança alimentar. (...) E aí a Louisiana conseguiu um orçamento na última gestão dela para construir um banco de alimentos aqui em Fortaleza. Financiamento da Caixa Econômica. Certo? A única contrapartida da prefeitura era a sessão do terreno. Então... aí, como foi a Luiziane Lins que conseguiu, o pessoal ficou cozinhando o galo. A gente descobriu, a gente tentou puxar, foi pra lá, foi pra cá, foi pra lá, foi pra cá. Roberto Cláudio decidiu devolver o dinheiro da Caixa Econômica com juros de 6 anos, 6 anos de juros, e devolver o dinheiro da Caixa Econômica, e não construir o Banco de Alimentos. O Sesc... Mesabrazil, Gastão, chamou o prefeito e disse, eu dou, eu passo para vocês o Mesabrazil, já que vocês têm financiamento, de porteira fechada. caminhão, grade, câmara frigorífica, gestores, nutricionistas, economista doméstica, agente administrativo, tudo eu passo para a prefeitura de Fortaleza e dou uma margem de cinco anos para vocês assumirem. Durante esses cinco anos eu pago. Roberto Cláudio não quis. porque Luiz Gastão era oposição do Roberto Cláudio (Guardião Nutricional - técnico).

Uma fala acerca da descontinuação do restaurante popular se mostrou bastante relevante:

Porque assim, hoje o restaurante acabou, não existe o restaurante popular, ele foi sendo transformado e a pandemia levou a essas decisões, lá da COSAN, o que, pelo menos eu, não acreditava que isso ia se perpetuar pós pandemia, porque uma coisa é

quando eu não posso, porque as condições de atendimento no restaurante popular já eram muito complicadas, se eu liberasse o atendimento, em contexto de pandemia, e para a população que lá estava, que era especialmente pessoas idosas, pessoas em vulnerabilidade de rua e outras vulnerabilidades, com muitas comorbidades, eu tinha um risco muito grande de dar uma alavancada nos índices de morte na pandemia. E só que não significava que pós pandemia não se iria retomar o restaurante popular. Então o único equipamento que nós tínhamos de segurança alimentar. Eu não estou dizendo que os equipamentos que atualmente estão abertos, como o refeitório, eles não sejam de Segurança Alimentar, mas, historicamente, a Segurança alimentar tem alguns equipamentos base, que tem legislação nacional. O restaurante popular é um deles, Cozinhas comunitárias, banco de alimentos. Então, a luta, se você perceber, nos registros das conferências, era por criação/implementação ou por melhorias desses equipamentos, que são oficiais. E não a criação de outros equipamentos que tivesse mais a cara, ou da gestão, ou da cidade. Que talvez o restaurante popular, eu não estou dizendo que ele não é bom, que ele não dá conta e que os municípios não podem adequar as suas necessidades e realidades. Mas ele fica sem referências. Enquanto o restaurante popular eu podia barganhar um financiamento, eu podia dizer que ele tinha que atender tantas pessoas, que ele tinha tais e tais referências de espaço de qualidade na alimentação e eu tinha normativa nacional pra me respaldar, me dar mais segurança institucional pra isso, qualquer outro projeto de cunho só municipal fica mais difícil o exercício desse controle social, já que eu não tenho essas medidas desses parâmetros de referência. Então isso pode, geralmente vai fragilizar. (CultivaVida - técnica).

A fala traz uma criticidade acerca da tendência de políticos em querer personalizar ou adaptar equipamentos de segurança alimentar, como o restaurante popular, de acordo com suas próprias agendas ou visões, em vez de respeitar e manter as diretrizes e legislações que garantem a eficácia e a qualidade desses serviços. Essa personalização pode levar à criação de iniciativas que não têm a mesma base legal ou referências que os equipamentos tradicionais, como o restaurante popular, que já possuem um histórico de funcionamento e respaldo normativo.

Essa crítica se concentra na fragilidade que essa abordagem pode trazer para a segurança alimentar, pois, ao desconsiderar as necessidades e padrões estabelecidos, os novos projetos podem não atender adequadamente à população vulnerável. Além disso, a falta de referências estabelecidas dificulta o controle social e a responsabilização, tornando mais difícil garantir que os serviços oferecidos sejam de qualidade e realmente atendam às necessidades da comunidade. Assim, a fala defende a importância de preservar e fortalecer os equipamentos tradicionais de segurança alimentar, em vez de substituí-los por iniciativas que podem ser mais uma questão de imagem política do que de efetividade social.

Também foram identificadas falas que enfatizam a importância da participação da sociedade civil nos conselhos e na formulação de políticas, refletindo uma demanda por inclusão e representação nas decisões. Nessa esteira, outra fala mostra a necessidade de enxergar a segurança alimentar como um investimento e não como um gasto, e que sua implementação requer vontade política, militância e a participação da sociedade civil:

o outro desafio foi colocar na pauta da gestão municipal a segurança alimentar, colocar como protagonista. Sair da questão de primo pobre para primo. Enfatizar que segurança alimentar não é gasto, é investimento. Vai gastar com segurança alimentar: Digo: não é gasto, é investimento. Se investir na segurança alimentar, você vai diminuir os gastos com remédio para hipertensão, remédio para diabetes, com centros especializados para diabetes, centros especializados para hipertensão, centros especializados para obesidade. O impacto na saúde vai ser muito grande. E o impacto no plano diretor também vai ser muito grande, porque junto com a segurança alimentar, tem a questão da política de desenvolvimento econômico, que vai impactar, na política de desenvolvimento habitacional, que vai impactar, na política do esporte, do lazer, na política de saúde, na política de educação, na política de habitação, na política de moradia, na política de meio ambiente. Então tudo perpassa pela segurança alimentar. E a segurança alimentar é uma política preventiva. Então tem que começar por lá. (...) E eu vejo que tem que ter vontade política, tem que ter militância e tem que ter ensino, pesquisa e extensão. Isso é primordial e com a participação da sociedade civil organizada. Chamar a sociedade civil para discutir isso, colocar na pauta das políticas públicas, colocar na pauta das políticas sindicais. colocar na pauta nas políticas de saúde, de segurança alimentar, da própria segurança alimentar, é até uma redundância, mas colocar a pauta da segurança alimentar na política de segurança alimentar, que ela não é pautada lá. Não é pautada, porque os agentes não são protagonistas, não assumiram o papel de protagonismo que deveriam ter assumido. Eles se entendem na segurança alimentar. Aí você perguntar assim: quais são as diretrizes da segurança alimentar? Não, segurança alimentar é o direito de alimentação adequada. Mas não sabe o que é produção, não sabe o que é abastecimento, não sabe o que é consumo, não sabe. Não sabe que tem que ter um plano municipal e que o plano municipal não é só ter, mas é executá-lo de forma plena. (Guardião Nutricional - técnico).

Dessa fala, observa-se aspectos bem interessantes acerca da Política de SAN, com representação de ideias e conceitos significativos que se detalham a seguir:

1. Vontade política e Militância: A fala enfatiza a necessidade de vontade política e militância para promover a segurança alimentar. Destaca a importância de incluir a segurança alimentar nas agendas políticas, sindicais e de saúde, mostrando que é um tema transversal que precisa ser abordado de forma integrada;
2. Educação: Destaca a importância do ensino, pesquisa e extensão para a segurança alimentar. A fala sugere que a falta de conhecimento e educação sobre o sistema alimentar é um obstáculo significativo.
3. Participação da Sociedade Civil: Enfatiza a necessidade de envolvimento ativo da sociedade civil organizada. Também destaca a falta de protagonismo dos agentes de segurança alimentar, sugerindo que eles precisam assumir um papel mais ativo.
4. Conhecimento e Execução: A fala aponta uma falta de compreensão sobre os diversos aspectos da segurança alimentar, como produção, abastecimento e consumo. Também sublinha a importância de ter e executar um plano municipal de segurança alimentar de forma plena.
5. Segurança Alimentar como Investimento: A necessidade de enxergar a segurança alimentar como um investimento, e não como um gasto, é um ponto crucial. A

implementação de políticas de segurança alimentar pode resultar em economias significativas em saúde pública, reduzindo gastos com medicamentos e tratamentos relacionados a doenças crônicas.

6. Orçamento e Políticas Públicas: A fala sugere que a segurança alimentar deve ser priorizada no orçamento municipal, implicando que a alocação de recursos financeiros adequados é essencial para a efetividade das políticas de segurança alimentar. A falta de investimento pode comprometer a execução de ações necessárias para garantir o direito à alimentação adequada.
7. Mulher Negra e Inclusão: A invisibilidade da mulher negra nas discussões sobre segurança alimentar é um aspecto crítico. A inclusão de suas vozes e experiências é fundamental para a formulação de políticas que atendam às necessidades específicas dessa população, que muitas vezes é a mais afetada pela insegurança alimentar.
8. Gerenciamento Neoliberal: O gerenciamento neoliberal pode impactar negativamente as políticas de segurança alimentar, priorizando cortes de gastos e a desregulamentação em detrimento do fortalecimento das redes de proteção social. Essa abordagem pode resultar em uma maior vulnerabilidade das populações em situação de insegurança alimentar, exigindo uma reavaliação das prioridades governamentais.

Esses achados refletem a complexidade da segurança alimentar e nutricional, destacando a necessidade de uma abordagem integrada que considere as diversas dimensões sociais, econômicas e políticas envolvidas. Percebe-se que nos tempos atuais, por todo o exposto, a política de SAN em Fortaleza tem enfrentado desafios e se adaptado a novas realidades, especialmente em resposta à pandemia e às mudanças políticas. O Consea Fortaleza ainda está em fase de reestruturação e adaptação, tendo em vista as recentes mudanças normativas aprovadas, o processo eletivo dos novos conselheiros e a perspectiva de mudança para a nova estrutura na Casa dos Conselhos, o que possibilitará uma retomada das atividades do Conselho para que o controle social funcione de maneira mais eficaz.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi avaliar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) em Fortaleza, com foco especial no período da pandemia, a partir da percepção dos membros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Para isso, buscou-se entender o contexto social, histórico e político que embasa a Política de Segurança Alimentar em Fortaleza/CE, analisando as condições que levaram à sua formulação e implementação, com o apoio da visão do Conselho.

A pesquisa procurou investigar como os membros interpretam os conceitos de segurança e insegurança alimentar, além de como percebem os beneficiários da política, o que impacta diretamente na materialização desta no município, dada a importância do Conselho na Política de SAN. Além disso, buscou-se compreender as percepções sobre a influência da política na PSAN. Também foi analisado como e se a interseccionalidade se manifesta na execução da PSAN, levando em consideração as interações entre opressões e marcadores sociais, como classe social, raça, gênero e território.

É importante destacar que a pesquisa fugiu dos moldes quantitativos tradicionais, amparando-se na abordagem da Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2008). Essa metodologia contra hegemônica permitiu uma análise mais rica e qualitativa, focando nas experiências e narrativas dos atores envolvidos, além de considerar as relações de poder e os contextos sociais, econômicos e culturais que influenciam a implementação da política. A pesquisa se propôs a analisar a trajetória institucional da PSAN, avaliando como a política foi sendo desenvolvida ao longo do tempo e quais foram os principais marcos e desafios enfrentados. Além disso, foi fundamental examinar o conteúdo da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, investigando as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas, bem como sua coerência interna.

As considerações finais desta pesquisa revelam a complexidade e os desafios enfrentados na luta contra a fome, especialmente em um contexto marcado pela pandemia. A análise indica que, embora a PSAN tenha evoluído de uma abordagem restrita e pontual para uma perspectiva mais ampla e integrada ao longo das décadas, reconhecendo a fome como um problema social que exige intervenções estruturais e a participação da sociedade civil, ainda há um longo caminho a percorrer. As políticas públicas, quando bem elaboradas, têm o potencial de impactar positivamente a vida das pessoas, promovendo maior equidade e reduzindo desigualdades.

A pesquisa permitiu uma análise abrangente e crítica da PSAN, possibilitando uma compreensão mais rica das dinâmicas envolvidas na execução da PSAN, revelando especialmente como a política influencia nas Políticas Sociais. Ainda, também foi possível perceber que a efetividade dessas políticas é comprometida por uma falta de vontade política e pela ausência de protagonismo dos agentes envolvidos.

Outrossim, a crítica à falta de identificação da mulher negra, moradora de periferia, nas falas sobre segurança alimentar é uma chamada à ação. É essencial que as políticas e pesquisas considerem a diversidade das experiências e realidades, garantindo que todas as vozes, especialmente as mais marginalizadas, sejam ouvidas e integradas nas soluções para a insegurança alimentar.

Portanto, é fundamental que futuras políticas considerem essas especificidades para serem mais inclusivas e eficazes. A implementação de estratégias que abordem as intersecções entre classe social, raça e gênero pode contribuir para a construção de um sistema alimentar mais justo e equitativo.

Desta forma, a participação ativa da sociedade civil na formulação e implementação das políticas de segurança alimentar é essencial. A inclusão de vozes diversas pode enriquecer o debate e garantir que as políticas atendam às reais necessidades da população. Também foi possível perceber a necessidade de criação de programas de capacitação para os agentes de segurança alimentar e campanhas de conscientização que promovam a importância da segurança alimentar nas agendas políticas e sindicais. A mobilização da sociedade civil, por meio de organizações não governamentais e movimentos sociais, pode ser um catalisador para a mudança, pressionando por políticas mais eficazes e inclusivas.

Adicionalmente, é fundamental que as políticas de segurança alimentar sejam acompanhadas de uma implementação orçamentária robusta, que assegure a alocação de recursos suficientes para as ações planejadas. Isso implica em um compromisso do governo em destinar verbas específicas para a segurança alimentar, evitando que essas iniciativas sejam comprometidas por cortes orçamentários em momentos de crise. A transparência na gestão dos recursos também é crucial, permitindo que a sociedade civil acompanhe e fiscalize a aplicação dos fundos.

Outro aspecto importante é a necessidade de uma abordagem gerencial que priorize a eficiência e a eficácia na execução das políticas. Isso envolve a adoção de medidas que garantam que a agenda seja cumprida com propósitos claros e compromissos genuínos de com a transformação social. Isso implica em um engajamento ativo dos gestores públicos e da sociedade civil, que deve ir além da mera formalidade e buscar resultados concretos que

atendam às necessidades da população. Ainda, a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação participativa pode garantir que as vozes da sociedade civil sejam ouvidas e que as políticas sejam adaptadas às realidades locais.

Além disso, recomenda-se a criação de parcerias estratégicas entre o governo, a sociedade civil e o setor privado, visando a mobilização de recursos e expertise para fortalecer as iniciativas de segurança alimentar. Essas parcerias podem facilitar a troca de conhecimentos e experiências, promovendo soluções inovadoras e sustentáveis.

Embora a pesquisa tenha proporcionado insights valiosos, algumas limitações devem ser reconhecidas, como a dificuldade de realizar a pesquisa junto aos gestores, possivelmente decorrente de ser ano eleitoral, bem como junto ao público beneficiário da Política, face ao fechamento do Restaurante Popular.

Futuros estudos poderiam investigar o acesso a alimentos saudáveis em áreas urbanas. Investigar as barreiras que moradores de regiões de baixa renda enfrentam para obter alimentos nutritivos pode ajudar a identificar soluções para melhorar a segurança alimentar nessas comunidades. A questão de gênero também é fundamental, então, pesquisar como as mulheres lidam com a insegurança alimentar em suas famílias pode revelar desafios específicos e estratégias de enfrentamento que são frequentemente negligenciadas.

Ademais, embora estejamos avançando em direção a horizontes mais promissores, ainda enfrentamos o desafio de superar políticas públicas assistencialistas que, embora alimentem os famintos, perpetuam sua marginalização e opressão. Nestes termos, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional deve caminhar na busca de um compromisso abrangente e profundo que assegure não apenas a alimentação, mas também o pleno acesso à vida em todas as suas dimensões. Essa abordagem deve priorizar a dignidade e a autonomia das pessoas, garantindo que todos tenham as condições necessárias para viver de forma plena e significativa.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ítalo Wesley Oliveira de. **Fatores associados à Insegurança Alimentar domiciliar em uma coorte de mulheres residentes em áreas vulneráveis a arboviroses de Fortaleza-CE**. Dissertação (mestrado em Saúde Pública). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, p.107. 2021.
- AKOTIRENE, C. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro. Editora Jandaíra, 2020. 152p.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 230p.
- ALPINO, Tais de Moura Ariza; SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; BARROS, Denise Cavalcante de; FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, 2020.
- AMARTYA, S. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, pág. 313–334, abr. 1993.
- ARAÚJO, F. Â. L. V. de.; ALMEIDA, M. I.; BASTOS, V. C. Aspectos alimentares e nutricionais dos usuários do "restaurante popular Mesa do Povo". **Saúde e Sociedade**, v. 16, n. 1, pág. 117–133, jan. 2007.
- ARAÚJO, Fábio *et al.* Gestão das ações de segurança alimentar frente à pandemia pela COVID-19. **Revista de administração pública**, [S. l.], pág. 1-11, ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tTFBHDBzJsmvSwSyBVxKhVD/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2022.
- AZEVEDO, Darana Carvalho de. Vamos, sim, falar da fome! **R. Katál.**, Florianópolis, v. 25, n. 3, set./dez. 2022.
- BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BANDONI, Daniel Henrique, BRASIL, Bettina Gerken e JAIME, Patrícia Constante Programa de Alimentação do Trabalhador: representações sociais de gestores locais. **Revista de Saúde Pública** [online], v. 40, n. 5, pág. 837-842. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102006000600013>. Acesso em: 8 de maio de 2022.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa, Qualidade com Texto, Imagem e Som**: um manual prático. Petrópole, RJ: Vozes, 2002.
- BEZERRA, Leila Maria de Souza. **Pobreza e lugar(es) nas margens urbanas**: Lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim. 2015. 471f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

BLANCO, Lis Furlani; LEME, Adriana Salay; ANTIPON, Livia Cangiano; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. Fome, assistência alimentar e direitos no Brasil: políticas da vida cotidiana na pandemia. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 24, n. 96, dez. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 10.854, de 10 de novembro de 2021. Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista, e altera o Decreto n.º 9.580, de 22 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 nov. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.854-de-10-de-novembro-de-2021-359085615>. Acesso em: 01 maio. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 11.937 de 05 de março de 2024. Regulamenta o Programa Cozinha Solidária. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 mar. 2024. Disponível em: [D11937 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 1 maio. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 72034 de 30 de março de 1973. Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 1973. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/61818-institui-o-programa-nacional-de-alimentauuo-e-nutriuuo-pronan-aprova-o-i-pronan-e-da-outras-providencias.html>. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 fev. 1976a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77116-6-fevereiro-1976-425734-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 399, 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 maio 1938, pág. 8600. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.750 de 28 de setembro de 1942. Mobiliza os recursos econômicos do Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 1942, pág. 14484. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4750-28-setembro-1942-414829-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Mobiliza%20os%20recursos%20econ%C3%B4micos%20do,que%20lhe%20confere%20o%20art..> Acesso em: 08 maio. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.328 de 17 de fevereiro de 1945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 17 fev. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7328.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%207.328%2C%20DE%2017%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201945.&text=Cria%2C%20no%20Conselho%20Feder al%20de,Art.. Acesso em: 08 maio. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 fev. 2010b Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 01 maio. 2023.

BRASIL. Lei n.º 14.628 de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 2023a. Disponível em: [L14628 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2023/lei/l14628.htm). Acesso em: 08 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 185, 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de mínimo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 jan. 1936, pág. 1602. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=1%C2%BA%20Todo%20trabalhador%20tem%20direito,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico>. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. Lei n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 1972. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5829-30-novembro-1972-358082-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. Lei n.º 6.321, de 14 de abril de 1976. Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 abr. 1976b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 1 maio. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.154, de 1 de janeiro de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9235724&ts=1682345750145&disposition=inline>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. Medida provisória n.º 2.206-1 de 06 de setembro de 2001 Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 set. 2001. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=2206-1&ano=2001&ato=719gXRE50MNpWT9e0>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**: Diagnóstico de implantação no âmbito estadual. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010a.

BRASIL. Portaria n.º 672, de 8 de novembro de 2021. Disciplina os procedimentos, programas e condições de segurança e saúde no trabalho e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 nov. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-672-de-8-de-novembro-de-2021-359091010>. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Com retomada do Consea, governo estabelece pacto contra a fome no país**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/com-retomada-do-consea-governo-estabelece-pacto-contr-a-fome-no-pais>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRITO, Maria Alane Pereira de; LEITE, Maria Laís dos Santos; CHACON, Suely Salgueiro. "Quem tem fome, tem pressa": perspectiva da retomada de políticas públicas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 27, n. 2, 2023.

CAISAN/CE (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará). **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Fortaleza: CAISAN/CE, 2012.

CAISAN/Fortaleza (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza). **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2018/2021. Fortaleza: CAISAN/Fortaleza, 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Comida em Casa**: famílias cadastradas só devem receber benefício a partir de 22 de junho. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/06/15/comida-em-casa-familias-cadastradas-so-devem-receber-beneficio-a-partir-de-22-de-junho/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

CANÇADO, Taynara Candida Lopes; SOUZA, Rayssa Silva de; CARDOSO, Cauan Braga da Silva. Trabalhando o conceito de vulnerabilidade social. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XIX, 2014, Brasília. **Anais**. Brasília, Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.abep.org.br>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CARMO, M. E. DO.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, 2018.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011. 190p.

CASTRO, Josué de. **A geografia da fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. Primeira edição em 1946.

CAVALCANTI, T. M. et al. Hierarquia das Necessidades de Maslow: Validação de um Instrumento. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, 2019.

CEARÁ. **Decreto n.º 33.630 de 17 de junho de 2020**. Prorroga, em âmbito estadual, o benefício social que isenta a população cearense socialmente mais vulnerável do pagamento à Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará - CAGECE das tarifas de água e esgoto e de contingência, na forma prevista no Decreto n.º 33.523, de 23 de março de 2020, e na Lei n.º 17.196, de 3 de abril de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=397122>. Acesso em: 7 mar. 2024.

CEARÁ. **Lei n.º 13.251, de 05 de agosto de 2002**. Autoriza a Administração Pública Estadual a instalar e manter restaurante popular, localizado no centro da Capital do Estado, para oferta de refeições a pessoas carentes e dá outras providências. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/direitos-humanos-e-cidadania/item/download/3349_f4763522b5590cdedec08bf21b4b5186. Acesso em: 15 abr. 2022.

CEARÁ. **Lei n.º 15.002 de 21 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar do Ceará, cria o sistema de segurança alimentar do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bra125501.pdf>. Acesso em: 15. abr. 2022.

CEARÁ. **Lei n.º 17.196 de 03 de abril de 2020**. Autoriza o poder executivo a pagar, durante o período emergencial de enfrentamento ao novo Coronavírus, as contas de água e esgoto e de energia de consumidores de baixa renda que residam no estado. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=397122>. Acesso em: 7 mar. 2024.

CEARÁ. **Lei n.º 17.380 de 5 de janeiro de 2021**. Consolida e Atualiza a Legislação do Programa Mais Infância Ceará, para a Superação da Extrema Pobreza e a Promoção do Desenvolvimento Infantil. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-17380-2021-ceara-acresce-dispositivo-a-lei-n-17380-de-5-de-janeiro-de-2021-que-consolida-e-atualiza-a-legislacao-do-programa-mais-infancia-ceara-para-a-superacao-da-extrema-pobreza-e-a-promocao-do-desenvolvimento-infantil>. Acesso em: 5 abr. 2023.

CEARÁ. **Lei n.º 18.312 de 17 de fevereiro de 2023**. Institui o programa Ceará sem fome, cria as redes de unidades sociais produtoras de refeições no combate à fome no Estado do Ceará, e altera dispositivo da Lei n.º 14.335, de 20 de abril de 2009. Disponível em: <https://www.cearasemfome.ce.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/DOE-Ceara-Sem-Fome-p-16-18.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2024.

CÉSAR, D. VÍDEO: Pessoas procuram comida em caminhão de lixo em bairro nobre de Fortaleza. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 18 de outubro de 2021. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/video-pessoas-procuram-comida-em-caminhao-de-lixo-em-bairro-nobre-de-fortaleza-1.3149124>. Acesso em: 7 abr. 2023.

CESÁRIO, Luciano. Restaurante Popular de Fortaleza segue fechado; entrega de marmitas continua em outros pontos. **Diário do Nordeste**, 2021. Disponível em:

<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/10/30/restaurante-popular-de-fortaleza-segue-fechado-e-prefeitura-suspende-entrega-de-marmitas.html>. Acesso em: 7 mar. 2024.

CIRINO, A. L. et al.. Estrutura e Mecanismos da Governança em rede na implementação de Políticas Públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, 2024.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Diretrizes para o Programa de reconstrução e transformação do Brasil: Lula Alckmin 2023–2026**. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf. Acesso em: 5 abr. 2023.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução de Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral número 12: o direito humano à alimentação (art. 11)**. [S.l.], 1999. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). **Programa Cozinha Solidária é regulamentado pelo presidente da República**. 2024. Disponível em: Conab - Programa Cozinha Solidária é regulamentado pelo presidente da República. Acesso em: 8 mar. 2024.

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). **Princípios e Diretrizes de uma política alimentar e nutricional**. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of anti-discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, n. 1, pág. 139-167, 1989.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE eletrônica**, v. 1, n. 2, pág. 1–12, dez. 2002.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Restaurante Mesa do Povo não será mais desativado: Prefeitura e Governo fizeram acordo para manter estabelecimento**. 2014. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/restaurante-mesa-do-povo-nao-sera-mais-desativado-1.802384>. Acesso em: 8 set. 2023.

DIAS, Ernandes Golçalves; MISHIMA, Silvana Martins. Análise temática de dados qualitativos: uma proposta prática para efetivação. **Revista Sustinere**. Rio de Janeiro, v.11, pág.402-411, 2023.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos). A persistente desigualdade entre negros e não negros no mercado de trabalho. **Boletim Especial: Dia da consciência negra, 20 de novembro 2022**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2022/boletimPopulacaoNegra2022.html>. Acesso em: 17 abr. 2023.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, pág. 139–154, mar. 2002.

DUTRA, Márcia Maria de Medeiros. **Fome de cidadania e o direito à alimentação: a percepção dos usuários do restaurante popular Mesa do Povo em Fortaleza-CE.** 2007. 128f. Dissertação (Mestrado em 2007) – Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <https://mapp.ufc.br/wp-content/uploads/2021/01/microsoft-word-marcia-versao-finalmodificada-out-081.pdf>. Acesso em 20 jun. 2022.

ESPOSTE, J. P. D.; SOUSA, L. P.; BARBOSA, R. R. B. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil entre 2015 e 2019: uma revisão integrativa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 2, 2023.

FALCÃO, Márcio. **História - Direitos humanos, 60 anos depois.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1222:rep-ortagens-materias&Itemid=392009.2009. Acesso em: 23 mar 2023.

FAO. Committee on World Food Security. **Coming to Terms with Terminology Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security.** Rome: FAO, 2012.

FAO. **Hunger.** FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/hunger/en>. Acesso em: 18 mai. 2023.

FÉ, Márcia Andréia Barros Moura, OLIVEIRA, Lucia Conde de e ÁVILA, Maria Marlene Marques. Histórico da participação do Estado e da sociedade civil na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. **Saúde e Sociedade** [online]. v. 30, n. 3, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902021190072>. Acessado 10 maio. 2022.

FÉ, Márcia Andréia Barros Moura. **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – Ceará e a Formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.** 2018. 265 p. Tese (Doutorado em 2018) - Universidade Estadual do Ceará, 2018. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=86238> Acesso em: 10 maio. 2022.

FERNANDES, Daniele. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **BBC News Brasil**, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 2 set. 2023.

FONSECA, E. M. ; LIMA, I. A. ; SEGATTO, C. I. . Pesquisa qualitativa no estudo das políticas públicas: um campo em disputa . **Nexo Políticas Públicas**, 19 jul. 2021.

FORTALEZA. **Lei Municipal n.º 10.946 de 11 de outubro de 2019.** Autoriza a Concessão de Auxílio Financeiro denominado Cartão Missão Infância, no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/12809?display>. Acesso em: 9 mar. 2024.

FORTALEZA. **Lei Municipal n.º 11.091 de 18 de março de 2021.** Acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 3º da lei ordinária n.º 10.946, de 11 de outubro de 2019, que autoriza a Concessão de Auxílio Financeiro denominado Cartão Missão Infância, no âmbito do Município de Fortaleza

e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/4018/text>. Acesso em: 9 mar. 2024.

FORTALEZA. **1.º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza**. Fortaleza: SDHDS, 2018.

FORTALEZA. **Hortas sociais atingem recorde de distribuição de alimentos em 2023**. 2023. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/hortas-sociais-atingem-recorde-de-distribuicao-de-alimentos-em-2023#:~:text=Novas%20hortas%20em%202024,com%2085%25%20dos%20servi%C3%A7os%20conclu%C3%ADdos>. Acesso em: 9 mar. 2024.

FORTALEZA. **Organizações sociais podem se cadastrar para recebimento gratuito de leite**. 2023b. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/organizacoes-sociais-podem-se-cadastrar-para-recebimento-gratuito-de-leite>. Acesso em: 9 mar. 2024.

FORTALEZA. **Refeitório Social para pessoas em situação de rua reinicia sistema de bandejão**. 2023a. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/refeitorio-social-para-pessoas-em-situacao-de-rua-reinicia-sistema-de-bandejao#:~:text=Ao%20todo%2C%20a%20Prefeitura%20de,rua%20que%20est%C3%A3o%20nos%20equipamentos..> Acesso em: 9 mar. 2024.

FORTALEZA. **Relatório do Censo Geral da População em Situação de Rua da Cidade de Fortaleza/CE - 2021**. Fortaleza: SDHDS, 2021.

FORTALEZA. **Restaurante Popular de Fortaleza**. 2024. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/social/servico/3>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FORTALEZA. **Secretaria de Turismo**. Fortaleza, 2010. Disponível em: <https://www.prefeituradefortaleza.org/centro-de-atendimento-ao-turista-em-fortaleza/>. Acesso em: 7 set. 2023.

FREITAS, M. DO C. S. de; PENA, P. G. L. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. **Revista de Nutrição**, v. 20, n. 1, pág. 69–81, 2007.

FREUND, Carolina Filgueiras. **Saberes alimentares tradicionais e mercados populares: uma avaliação em profundidade acerca da política municipal de fiscalização da vigilância sanitária de Fortaleza no Mercado São Sebastião**. 2022. 118f, Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

GALINDO, E; TEIXEIRA, M.A; ARAÚJO, M.de; MOTTA, R; PESSOA, M; MENDES, L; RENNÓ, L. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Food for justice. Working Paper Series**, n.º. 4. Berlim, 2021. Disponível em: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP_%20234_final_version.pdf?sequence=2. Acesso em: 5 dez. 2021.

GONDO, Roberto Macedo; OLIVEIRA, Lígia de Moraes. Crise Política, Pandêmica e Social: Estudo do Governo Bolsonaro no Contexto da COVID19 no Brasil. **Política, Globalidad y Ciudadanía** v.8, n.º 16, 2022.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Organização: Flavia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Ações de apoio às famílias cearenses**. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/acoes-de-apoio-as-familias-cearenses/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa Do Campo De Públicas**, 1., 2015, Brasília. Anais. Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

HOOKS, bell. **Olhares negros: raça e representação**. Tradução: Stephanie Borges. São Paulo: Elefante, 2019. 356p.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades Censo**, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 7 set. 2023.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Uma análise das condições de vida da população brasileira 2020**. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica n.º 43. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

INSTITUTO CIDADANIA. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. Brasília, DF: 2001. Disponível em: http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf. Acesso em: 5 set. 2023.

IPEA. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Texto para Discussão nº 1953, Brasília: Ipea, 2014

JAIME, Patrícia Constante. Pandemia de COVID19: implicações para (in)segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, v. 7, pág. 2504, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020257.12852020>. Acesso em: 9 maio. 2022.

JANNUZZI, P. de M. Mitos do Desenho Quase-experimental na Avaliação de Programas. **NAU Social**, [S. l.], v. 9, n. 16, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31419>. Acesso em: 2 dez. 2021.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. São Paulo: Ática, 2020. 264p.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. Tradução Jess Oliveira, 1 ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019. 248p.

KÖLLING, Gabrielle Jacobi; SILVA, Cristina Aguiar Ferreira da; ANDRADE, Gernardes Silva. Desigualdade Estrutural e Divisão Sexual do Trabalho: Período Transpandêmico e o Incremento da Insegurança Alimentar. **Direito público**. Porto Alegre, vol. 19, 2023.

KOWARICK, L. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024

LEGNAIOLI, S. O que é insegurança alimentar? Impactos e dimensões. **eCycle**, 2021. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/inseguranca-alimentar>. Acesso em: 18 mai. 2023.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas**. A fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte escrita, 2012. 310p.

MACEDO, Dione Chaves de; TEIXEIRA, Estelamar Maria Borges; JERÔNIMO, Marlene; BARBOSA, Ozeni Amorim; OLIVEIRA, Maria Rita Marques de. A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Rev. Simbio-Logias**, v.2, n.1, maio 2009. Disponível em: https://www1.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf. Acesso em: 9 maio. 2022.

MACHADO, M. L. et al. Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 1, p. e00206716, 2018.

MARIUTTI, Eduardo Barros. Immanuel Wallerstein e a crítica à modernidade: impensar as ciências sociais. Campinas: **Economia e Sociedade**, v. 30, n. 1, 2021.

MARREIRA, Anderson de Sousa. **Os desafios do acesso alimentar na periferia urbana: o caso dos bairros Jangurussu e Conjunto Palmeiras em Fortaleza (CE)**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2023.

MATTOS, E. J. DE .; BIANCHI, L.; TOIGO, C. H.. Avaliando a insegurança alimentar no Brasil: a questão dos efeitos não simétricos. **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 969–998, 2020.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. **Artes e Ensaios: revista do ppgav/eba/ufrrj**. n. 32, dez. 2016.

MELITO, Leandro. Bolsonaro promove desmonte das políticas de combate à fome. **Brasil de fato**. 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>. Acesso em: 2 maio. 2022.

MELUCCI, Alberto. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, mar, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed., São Paulo, Hucitec, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **Revista IDEAS**, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009.

O ESTADO CE. Fortaleza terá Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. 2024. Disponível em: <https://oestadoce.com.br/politica/fortaleza-tera-conselho-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nut>. Acesso em: 22 jan. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. Máquina do tempo: O Brasil de volta ao Mapa da Fome. **Boletim nº. 14**, Fundação João Pinheiro e Conselho Regional de Economia, Minas Gerais, 2022.

OCTAVIANO, Carolina. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. **ComCiência**, Campinas, n. 120, 2010. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542010000600006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 23 mar. 2023.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 2006: relatos, fatos históricos e processo de elaboração. **Tempus: Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, v. 4, pág. 59-75, dez. 2017. Disponível em: <https://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/2243/1874>. Acesso em: 2 maio. 2022.

OLIVEIRA, Cida de. **Combate à fome não está na agenda do governo Bolsonaro**, diz ex-presidenta do Consea. Brasil de fato. 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/12/14/combate-a-fome-nao-esta-na-agenda-do-governo-bolsonaro-diz-ex-presidenta-do-consea>. Acesso em: 2 maio. 2022.

OLIVEIRA, Maryara Sanay da Silva. Desigualdades de Gênero e (in)Segurança Alimentar e Nutricional: Olhares a Partir do Conceito de Justiça de Gênero de Nancy Fraser. **Demetra: Alimentação, Nutrição e Saúde**, vol. 15, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **O que é a COVID-19?** OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 18 mai. 2023.

PADRÃO, S. M.; AGUIAR, O. B. D. Restaurante popular: a política social em questão. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, v. 28, n. 3, p. e280319, 2018.

PAUGAM, S. **Desqualificação social**: Ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Educ & Cortez, 2003.

PAUGAM, Serge. **A pesquisa sociológica**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2015.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Dissertação de Mestrado. Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde., Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 135p, 2011.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 2017.

PINHEIRO, A. R. DE O.; CARVALHO, M. DE F. C. C. de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, pág. 121–130, jan. 2010.

PINHEIRO, Anelise R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8168#:~:text=Rizzolo%20de%20Oliveira.-,An%C3%A1lise%20hist%C3%B3rica%20do%20processo%20de%20formula%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20nacional%20de,de%20Bras%C3%ADlia%2C%20Bras%C3%ADlia%2C%202009.fao>. Acesso em 25 abr. 2023.

PINTO, Henrique Sales. **A Segurança alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado os Avanços na Superação da Fome**. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da consultoria legislativa. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-150-a-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-parte-1-a-modernizacao-do-estado-e-os-avancos-na-superacao-da-fome>. Acesso em: 4 abr. 2023.

PIRES, Roberto Rocha C. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político Institucional nº. 13**, out. 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8090/4/Bapi_13_implementando.pdf. Acesso em: 12 fev. 2024.

PIZZIO, Alex. Desqualificação e qualificação social: uma análise teórico conceitual. **Revista Mal-estar e Subjetividade**, Fortaleza, v.9, nº 1, 2009. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/malestar/v9n1/09.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PNUD - **RELATÓRIO do Desenvolvimento Humano 2022**. [S. I.]: PNUD, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22ptpdf.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: VIGISAN: relatório final. São Paulo, Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2021.

RELATÓRIO GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. **HUMAN DEVELOPMENT REPORT**. 2021-22. UNDP. Disponível em: https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22?_gl=1*uh3dp8*_ga*Mzc0MDg5OTgwLjE2OTQyOTY2MTM.*_ga_3W7LPK0WP1*MTY5NDI5NjYxMi4xLjEuMTY5NDI5NjY3Ny41Ni4wLjA. Acesso em: 14 maio. 2023.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. 1.ed. São Paulo: Companhia das letras, 2019. 135p.

RIBEIRO, Wiarlen. Mais Nutrição completa dois anos com mais de 1.256 toneladas de alimentos distribuídos. **Governo do Estado do Ceará** [online], 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/06/25/mais-nutricao-completa-dois-anos-com-mais-de-1-256-toneladas-de-alimentos-distribuidos/>. Acesso em: 14 maio. 2023.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia 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, C.; BURLANY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

ROCHA, Nayara Côrtes; BURITY, Valéria Torres Amaral. O direito humano à alimentação no mundo e no Brasil. **Nexo. Políticas Públicas** [online], 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-direito-humano-%C3%A0-alimenta%C3%A7%C3%A3o-no-mundo-e-no-Brasil>. Acesso em: 23 mar. 2023.

RODRIGUES, C. Lea. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL-Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, n. 1, p. 7-15, 2008.

ROMÃO, José Eustáquio. Avaliação Neoliberal e Avaliação Contra Hegemônica. **Revista Teias**. v. 20, n. 56, 2019. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/tei/v20n56/1518-5370-tei-20-56-0362.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

ROSANELI, C. F. et al. A fragilidade humana diante da pobreza e da fome. **Revista Bioética**, v. 23, n. 1, p. 89-97, 2015.

SALATA, André Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. Boletim **Desigualdade nas Metrópoles**. Porto Alegre/RS, n. 11, 2022. Disponível em: <https://www.pucrs.br/datasocial/wp-content/uploads/sites/300/2023/01/BOLETIM-DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES-11.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2023.

SANTOS, Lissandra Amorim et al. Interseções de gênero e raça/cor em insegurança alimentar nos domicílios das diferentes regiões do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 11, 2022.

SANTOS, Luciano Lucas dos. A fome como cerceamento de direito político: comunicação contra-hegemônica e soberania alimentar. **e-cadernos CES** [online], n. 2, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1431>. Acesso em: 25 out. 2022.

SANTOS, Maria de Fátima dos. Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida: uma experiência de educação popular. São Paulo: **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32. 2006.

SANTOS, S. M. C. Dos et al.. Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, 2021.

SCHALL, Brunah; GONÇALVES, Flora Rodrigues; VALENTE, Polyana Aparecida; ROCHA, Mariela; CHAVES, Bráulio Silva; PORTO, Paloma; MOREIRA, Agda Marina; PIMENTA, Denise Nacif. Gênero e Insegurança alimentar na pandemia de COVID-19 no Brasil: a fome na voz das mulheres. **Ciência& Saúde Coletiva**. v. 27, n. 11, p. 4145–4154, nov. 2022.

SCHUCMAM, Lia Vainer. **Entre o encardido, o branco e o branquíssimo**: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo. 2 ed. São Paulo: Veneta, 2020. 216p.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudo Avançados**. [online], v. 9, n. 23, pág 87-107, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>. Acesso em: 8 maio. 2022.

SILVA, Eliane Regina Francisco da; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. Políticas Públicas e a Criação de Programas Governamentais de Alimentação: Algumas Considerações. **Formação** [online], v. 26, n. 49, pág. 7-35, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/6328/5181>. Acesso em: 25 abr. 2022.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 5 maio. 2022.

SILVA, Silvana Oliveira da. et al. A cor e o sexo da fome: análise da insegurança alimentar sob o olhar da interseccionalidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 7, 2022.

SOUZA, Renan. **Elon Musk (finalmente) compra Twitter e faz anúncio pela rede social**. Seu dinheiro. 2022. Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/2022/empresas/elon-musk-twitter-rede-social-rens/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

STACHEIRA, C. R. et al. Modelo interdisciplinar para análise teórica da ação da escola na promoção do desenvolvimento à escala humana. **Interações** (Campo Grande), v. 21, n. 1, pág. 213–228, jan. 2020.

TORRES, Paulo; GUSSI, Alcides Fernando; JÚNIOR, Paulo; AMORIM, Tiago. Avaliar em Profundidade: Dimensões Epistemológicas, Metodológicas e Experiências Práticas de uma Nova Perspectiva de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**. v. 5 n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/53154>. Acesso em: 1 set. 2023.

VASCONCELLOS, A. B. P. A.; MOURA, L. B. A. Análise da descentralização da PNSAN. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2018.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.** v.18, n.4, p.439-57, 2005.

WHO. **Alma-Ata Declaration.** Alma-Ata: UNICEF/WHO, 1978.

WHO. **Ottawa Charter for Health Promotion, 1986.** Ottawa: WHO, 1986.

ZIEGLER J. **Destrução em massa:** geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA MEMBROS DO CONSEA

Eixo 1 - Identificação

1. Nome: _____
2. Idade _____
- () 20 a 29 anos
- () 30 a 39 anos
- () 40 a 49 anos
- () 50 a 59 anos
- () 60 anos ou mais
3. Identidade de gênero
- () Cisgênero feminino
- () Cisgênero masculino
- () Transgênero feminino
- () Transgênero masculino
- () Não binário
- () Outro
4. Auto declaração étnico-racial
- () Preto
- () Pardo
- () Branco
- () Amarelo (de origem oriental)
- () Indígena ou de origem indígena
- () Outros/especificar _____
5. Estado Civil
- () Solteira(o)
- () Casada(o)
- () União estável
- () Divorciada(o)
- () Viúva (o)
- () Outro/especificar _____
6. Composição familiar (quantos moram com você, incluindo você?)
- () Um
- () Dois
- () Três
- () mais de três
7. Quantos filhos tem?
- () Nenhum
- () Um
- () Dois
- () Três
- () mais de três
8. Religião
- () Sem religião
- () Católica
- () Evangélica
- () Espírita
- () Religiões orientais
- () Outro/especificar _____
9. Renda per capita
- () Até ¼ de salário mínimo (até R\$353,00)
- () Acima de ¼ até ½ salário mínimo (entre R\$353,00 e R\$706,00)
- () Acima de ½ salário até 01 (entre R\$706,00 e R\$1.412,00)
- () Acima de 01 até 02 (entre R\$1.412,00 e R\$2.824,00)
- () Acima de 02 até 03 (entre R\$2.824,00 e R\$4.236,00)
- () Acima de 03 até 04 (entre R\$4.236,00 e R\$5.648,00)
- () Acima de 04 até 05 (entre R\$5.648,00 e R\$7.060,00)
- () Acima de 05 até 06 (entre R\$7.060,00 e R\$8.472,00)
- () Acima de 06 até 07 (entre R\$8.472,00 e R\$9.884,00)
- () Mais de 07 (mais de R\$9.884,00)
9. Escolaridade
- () Sem estudos
- () Fundamental incompleto
- () Fundamental completo
- () Médio incompleto
- () Médio completo
- () Superior incompleto
- () Superior completo
- () Pós-graduação/especificar _____
10. Qual sua área de graduação? _____

Eixo 2 - Participação social e representação no CONSEA

1. Você Participa de outros grupos sociais/políticos/culturais ou religiosos? Se sim, quais? (Ex. juvenis, algum grupo de igreja?)
2. Se sim para perguntar anterior, que motivos lhe levaram a ingressar e/ou permanecer nesses outros grupos?
3. Que instituição representa dentro do CONSEA?
4. Quantos anos de atuação nesta instituição?
5. Quais as principais ações desenvolvidas pela sua instituição no campo da Política de Segurança Alimentar?
6. Como sua instituição atuou no campo de segurança alimentar durante a pandemia?
7. E no CONSEA, quantos anos de atuação?
8. O que a (o) motiva a participar do Conselho?
9. Como foi sua inserção no CONSEA? Fale um pouco sobre esse momento.
10. Qual Câmara temática do seu âmbito de atuação?
11. Qual a frequência de reunião do CONSEA?
12. Quais as principais pautas das reuniões? Na trajetória institucional, após a exposição inicial.
13. Como e/ou quem define as pautas principais e encaminhamentos do CONSEA?
14. Quais as ações que o CONSEA desenvolve?
15. De quais ações do Conselho você participa? Fale um pouco sobre elas.
16. O que significa a participação para você?
17. E durante o processo pandêmico, qual seu ponto de vista sobre a atuação do CONSEA Fortaleza?

Eixo 3 - Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Pandemia

1. Quais sentidos você atribui à Segurança Alimentar e Nutricional – SAN? Perguntar depois dela responder: E o que considera como Insegurança Alimentar e Nutricional?
2. Na sua concepção, a quem se destina a Política de Segurança Alimentar e Nutricional?
3. Como você vê a Política de Segurança Alimentar no contexto brasileiro no governo anterior, do Bolsonaro, principalmente durante o período pandêmico?
4. E como você vê a Política de Segurança Alimentar no contexto brasileiro no governo atual do Presidente Lula?
5. E no Município de Fortaleza? Como era antes, durante a pandemia de Covid 19?
6. E neste momento pós-pandêmico, a partir de 2023? Fale um pouco sobre isso.
7. Quais públicos foram atendidos durante o período pandêmico pela Política de Segurança Alimentar no município de Fortaleza? Quais apresentavam maior demanda de ação estatal quanto à Segurança Alimentar e Nutricional?
8. Como você percebe o público-alvo antes do período pandêmico?
9. Como você percebe o público-alvo durante o processo pandêmico?
10. Como você percebe a atuação do governo municipal durante a pandemia quanto à Política de Segurança Alimentar?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DO CONSEA

Eixo 1 - Identificação

1. Nome: _____
2. Idade _____
- () 20 a 29 anos
- () 30 a 39 anos
- () 40 a 49 anos
- () 50 a 59 anos
- () 60 anos ou mais
3. Identidade de gênero
- (x) Feminino
- () Masculino
- () Outro/especificar _____
4. Auto declaração étnico-racial
- () Preto
- () Pardo
- () Branco
- () Amarelo (de origem oriental)
- () Indígena ou de origem indígena
- () Outro/especificar _____
5. Estado Civil
- () Solteira(o)
- () Casada(o)
- () União estável
- () Divorciada(o)
- () Viúva (o)
- () Outro/especificar _____
6. Composição familiar (quantos moram com você, incluindo você?)
- () Um
- () Dois
- () Três
- () mais de três
7. Quantos filhos tem?
- () Nenhum
- () Um
- () Dois
- () Três
- () mais de três
8. Religião
- () Sem religião
- () Católica
- () Evangélica/Cristã
- () Espírita
- () Religiões orientais
- () Candomblé
- () Outro/especificar _____
9. Renda per capita
- () Até 2 salários mínimo (até R\$2.824,00)
- () De 3 a 5 salários mínimos (de R\$4.236 a R\$7.060,00)
- () De 6 a 9 salários mínimos (de R\$7.060 a R\$12.708,00)
- () Mais de 9 salários mínimos (mais de R\$12.708,00)
9. Escolaridade
- () Sem estudos
- () Fundamental incompleto
- () Fundamental completo
- () Médio incompleto
- () Médio completo
- () Superior incompleto
- () Superior completo
- () mestrado
- () Pós-graduação/especificar _____
10. Qual sua área de graduação? Serviço social _____

Eixo 2 - Participação social e representação no CONSEA

1. Quanto tempo atua junto ao CONSEA?
2. Como foi sua inserção no CONSEA? Fale um pouco sobre esse momento.
3. Como você percebe o apoio do governo municipal em relação ao CONSEA?
4. Quais as principais pautas das reuniões?
5. Como e/ou quem define as pautas principais e encaminhamentos do CONSEA?
6. Quais as ações que o CONSEA desenvolve?
7. Como foi sua experiência na Secretaria Executiva do CONSEA?
8. E durante o processo pandêmico, qual seu ponto de vista sobre a atuação do CONSEA Fortaleza?

Eixo 3 - Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Pandemia

1. Quais sentidos você atribui à Segurança Alimentar e Nutricional – SAN? Perguntar depois dela responder: E o que considera como Insegurança Alimentar e Nutricional?
2. Na sua concepção, a quem se destina a Política de Segurança Alimentar e Nutricional?
3. Como você vê a Política de Segurança Alimentar no contexto brasileiro no governo anterior, do Bolsonaro, principalmente durante o período pandêmico?
4. E como você vê a Política de Segurança Alimentar no contexto brasileiro no governo atual do Presidente Lula?
5. E no Município de Fortaleza? Como era antes, durante a pandemia de Covid 19?
6. E neste momento pós-pandêmico, a partir de 2023?
7. Quais públicos foram atendidos durante o período pandêmico pela Política de Segurança Alimentar no município de Fortaleza? Quais apresentavam maior demanda de ação estatal quanto à Segurança Alimentar e Nutricional?
8. Como você percebe o público-alvo antes do período pandêmico?
9. Como você percebe o público-alvo durante o processo pandêmico?
10. Como você percebe a atuação do governo municipal durante a pandemia quanto à Política de Segurança Alimentar?