

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**  
**Fundação Oswaldo Cruz**



Verena Duarte de Moraes

**Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:** as instâncias de coordenação  
intersetorial e de participação social

Rio de Janeiro

2019

Verena Duarte de Moraes

**Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:** as instâncias de coordenação  
intersetorial e de participação social

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Cristiani Vieira Machado

Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rosana Magalhães

Rio de Janeiro

2019

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca em Saúde Pública

M827p Moraes, Verena Duarte de.  
Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social / Verena Duarte de Moraes. -- 2019.  
261 f. : il. color. ; graf. ; tab.

Orientadora: Cristiani Vieira Machado.  
Coorientadora: Rosana Magalhães.  
Tese (doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2019.

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Política Pública.  
3. Colaboração Intersetorial. 4. Participação Social. 5. Brasil. I. Título.

CDD – 23.ed. – 363.80981

Verena Duarte de Moraes

**Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:** as instâncias de coordenação  
intersetorial e de participação social

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública.

Aprovada em: 19 de dezembro de 2019

Banca Examinadora

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara  
Universidade Federal Fluminense – Faculdade Emília de Jesus Ferreiro

Prof<sup>ª</sup>. Dra Inês Rugani Ribeiro de Castro  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Instituto de Nutrição

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Tatiana Wargas de Faria Baptista  
Fundação Oswaldo Cruz-Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Denise Cavalcante de Barros  
Fundação Oswaldo Cruz -Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof<sup>ª</sup> Dra Cristiani Vieira Machado (Orientadora)  
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Rio de Janeiro

2019

Ao meu filho, Bento, e ao meu marido, Ramires, que são o meu porto seguro.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu filho, Bento, meu Bentinho, por ter me escolhido como sua mãe. Com a sua chegada as prioridades mudaram e o tempo ficou escasso. Cada soninho valia ouro e eu corria para escrever alguns parágrafos. Foi difícil, mas seu sorriso era recompensador e me motivava cada vez mais. Obrigada por ser tão especial não teria chegado até aqui sem seu amor.

Ao meu marido, amigo e companheiro de vida por transmitir tanta leveza no dia a dia. Pela sua admiração ao meu trabalho, pela sua compreensão na minha ausência e por cuidar tão bem do nosso Bentinho. Você foi, sem dúvida, minha maior rede de apoio.

À minha mãe por sempre me incentivar a estudar e por me mostrar que o conhecimento é o maior bem que podemos ter. A rigorosidade que tinha com os estudos desde a infância foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. E é claro, não poderia deixar de agradecer por ser essa avó tão zelosa e pelas marmitas maravilhosas.

À minha sogra por me ajudar a manter a casa em ordem, pelos almoços de domingo, por ser essa avó prestativa e também pelas comidas maravilhosas. Faltam palavras para agradecer a minha rede de apoio.

À Cristiani Machado, minha orientadora, pelo seu empenho na condução desse trabalho. Tenho profunda admiração pela competência com que exerce seu trabalho de professora e pesquisadora, pela sua inteligência, acolhimento e capacidade de organização. Aprendi muito durante esses seis anos de convivência (mestrado e doutorado). Obrigada por todo conhecimento transmitido e por contribuir no processo de reflexão necessário para o desenvolvimento desse estudo.

À professora Rosana Magalhães que aceitou o convite de ser minha coorientadora e contribuiu imensamente nessa pesquisa pelo seu amplo conhecimento sobre o tema.

Aos meus amigos pelos momentos de lazer essenciais para espairecer as ideias durante o árduo caminho do doutorado. Em especial agradeço à minha grande amiga Fernanda. Fui presenteada com sua amizade no mestrado, onde dividimos as angústias e os momentos de felicidades ao iniciar a vida acadêmica. Depois do mestrado, vivenciamos juntas a missão de ser professora substituta na UFF, onde lecionamos para mesma turma. A troca de experiência que tivemos foi fundamental para a nossa parceria. No lado pessoal, pelas coincidências da vida, casamos e engravidamos durante o doutorado. Estreitamos ainda mais nosso laço de amizade e as

conversas infinitas fizeram parte do nosso cotidiano. Impossível descrever como a sua amizade foi e é importante para mim e como deixou o percurso do doutorado muito mais leve.

Às professoras Tatiana Wargas e Luciene Burlandy por terem aceitado participar da banca de qualificação e defesa desta tese, contribuindo com valiosas observações e sugestões. Agradeço também às professoras Denise Barros e Inês Rugani por aceitar participar da banca. As suas contribuições, baseadas no amplo conhecimento acadêmico e técnico foram fundamentais para a minha tese.

Aos professores da ENSP por todo conhecimento compartilhado, que ampliaram minha visão, contribuindo imensamente para minha formação acadêmica e pessoal.

Agradeço principalmente aos dirigentes, pesquisadores e profissionais que aceitaram participar da pesquisa, compartilhando suas visões e conhecimentos.

Não se chegará jamais à paz com um mundo dividido entre a abundância e a miséria, o luxo e a pobreza, o desperdício e a fome. É preciso acabar com esta desigualdade social”.

Josué de Castro

## RESUMO

A insegurança alimentar é um problema de grande magnitude no Brasil e no mundo. A complexidade da operacionalização das políticas na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o seu caráter interdisciplinar exigem uma abordagem intersetorial na coordenação de ações. Na trajetória da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) destaca-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) como instâncias que possibilitam o diálogo e a coordenação entre os setores envolvidos e, no caso do CONSEA, a participação social. A pesquisa teve como objetivo analisar a atuação dessas duas instâncias colegiadas de coordenação da Política no Brasil no período de 2006 a 2016. A metodologia do estudo baseou-se em contribuições teóricas das abordagens do institucionalismo histórico e de implementação de políticas públicas. As estratégias metodológicas foram: revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas. A pesquisa identificou que as comissões permanentes e a mesa diretiva no CONSEA e os comitês técnicos na CAISAN contribuem para a articulação intersetorial na política. No CONSEA, observou-se uma atuação expressiva da sociedade civil, com ampla diversidade de segmentos sociais, e uma participação mais limitada dos representantes do poder público. Os órgãos governamentais que mais participaram das duas instâncias foram similares: os ministérios do Desenvolvimento Social, Saúde, Educação e Relações Exteriores. Em relação à agenda, identificou-se uma grande diversidade de temas tratados, que expressam debates das conferências nacionais. A pauta das conferências foi ampliada ao longo do tempo. Assuntos que envolvem interesses econômicos e posições conflitantes foram muito debatidos nas instâncias, mas tiveram pouca repercussão junto ao Congresso Nacional e ao Executivo, em termos da adoção de medidas legais e normativas. A coexistência dessas duas instâncias favoreceu a coordenação intersetorial, podendo influenciar desdobramentos mais efetivos dentro do governo. Contudo percebeu-se que a Câmara possui fragilidades, que interferem na gestão mais qualificada na execução das demandas. Conclui-se que o fortalecimento dessas instâncias é fundamental para a consolidação e efetividade das políticas de SAN. Além disso, é essencial que haja enfrentamento dos interesses econômicos, financiamento adequado e atuação abrangente do Estado na proteção social para garantir a segurança alimentar, bem-estar social e saúde da população.

Palavras-Chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Política Pública; Coordenação Intersetorial; Participação Social

## ABSTRACT

Food insecurity is a problem of great magnitude in Brazil and worldwide. The complexity of the operationalization of policies in the field of Food and Nutrition Security (SAN) and its interdisciplinary nature require an intersectoral approach in the coordination of actions. In the trajectory of the National Policy for Food and Nutrition Security (PNSAN), the creation of the National Council for Food and Nutrition Security (CONSEA), and the Interministerial Chamber of Food and Nutrition Security (CAISAN) are highlighted as instances that enable the dialogue and coordination between the sectors involved and, in the case of CONSEA, social participation. The research aimed to analyze the performance of these two collegiate instances of policy coordination in Brazil from 2006 to 2016. The study methodology was based on theoretical contributions of the approaches of historical institutionalism and of implementation of public policies. The methodological strategies were: literature review, document analysis, and content analysis of semi-structured interviews. The research identified that the permanent committees and the board of directors in CONSEA and the technical committees in CAISAN contribute to the intersectoral articulation in the policy. In CONSEA, there was a significant performance of civil society, with a wide diversity of social segments, and a more limited participation of representatives of the public power. The government agencies that most participated in both instances were similar: the Ministries of Social Development, Health, Education, and Foreign Affairs. Regarding the agenda, we identified a great diversity of topics addressed, which express debates at national conferences. The agenda of the conferences has expanded over time. Matters involving economic interests and conflicting positions were much debated in the forums, but had little repercussion in the National Congress and in the Executive power, in terms of adoption of legal and normative measures. The coexistence of these two instances favored intersectoral coordination and may influence more effective developments within the government. However, it was noticed that the Congress has weaknesses, which interfere in the more qualified management in the execution of the demands. It is concluded that the strengthening of these instances is fundamental for the consolidation and effectiveness of SAN policies. Moreover, it is essential to face economic interests, adequate funding, and comprehensive state action in social protection to ensure food security, social welfare, and health of the population.

Keywords: Food and Nutrition Security; Public Policy; Intersectoral Collaboration; Social Participation

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Programas apoiados pelo II PRONAN e seus principais objetivos.....	43
Quadro 2: Diretrizes da PNSAN e os respectivos programa e ações do governo federal .....	60
Quadro 3: Lista de entrevistados e as codificações utilizadas no estudo .....	98
Quadro 4: Relação dos objetivos com os eixos de análise, componentes e fontes/estratégias metodológicas do estudo .....	101
Quadro 5: Eixos e prioridades para a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....	107
Quadro 6: Propostas prioritárias da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e seus pontos principais .....	114
Quadro 7: Moções e seus conteúdos principais aprovados na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....	118
Quadro 8: Síntese das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. ....	137
Quadro 9: Comissões Permanentes do CONSEA. Brasil, 2012 a maio de 2016. ....	147
Quadro 10: Representação Governamental do CONSEA e os decretos que determinaram alterações na sua composição. Brasil, 2007 a maio de 2016.....	149
Quadro 11: Listas das entidades civis classificadas por setor/tema em 2016. ....	152
Quadro 12: Outros temas em relação aos anos que apareceram nas respectivas pautas. Brasil, 2006 a maio de 2016.....	170
Quadro 13: Síntese das propostas do CONSEA para o OGU 2009 e o PLOA 2009 .....	181
Quadro 14: Outros temas contidos nas recomendações e nas exposições de motivos por ano de publicação. Brasil, 2006 a maio de 2016.....	184
Quadro 15: Comitês técnicos instituídos pela CAISAN de acordo com seus objetivos e vigências. Brasil, 2009 a 2015.....	193

Quadro 16: Composição da CAISAN. Brasil, 2016.....	196
Quadro 17: Temas diversos discutidos nas plenárias da CAISAN, segundo as pautas das reuniões. Brasil, 2012 a maio de 2016.....	207
Figura 1:Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	81
Figura 2: Modelo para explicar os modos de mudança institucional .....	88
Figura 3: Participação percentual dos representantes governamentais nas reuniões do CONSEA. Brasil, 2006 a maio de 2016. ....	156
Figura 4: Frequência (%) dos principais temas abordados segundo as pautas do CONSEA. Brasil, 2006 a maio de 2016 .....	164
Figura 5: Frequência (%) dos principais temas abordados em relação ao total de recomendações. Brasil, 2006 a maio de 2016 .....	173
Figura 6: Frequência (%) dos principais temas abordados em relação ao total de exposições de motivos. Brasil, 2006 a maio de 2016 .....	174
Figura 7: Frequência (%) de órgãos mencionados em relação ao total de recomendações. Brasil, 2006 a maio de 2016. ....	188
Figura 8: Participação dos representantes governamentais nas reuniões da CAISAN. Brasil, janeiro de 2012 a maio de 2016.....	198
Figura 9: Frequência (%) dos temas presentes nas pautas do CAISAN. Brasil, janeiro de 2012 a maio de 2016.....	202

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relação de documentos analisados no estudo. ....	96
Tabela 2: Distribuição percentual de delegados por região na III CNSAN .....	124
Tabela 3: Distribuição dos segmentos sociais representados por delegados na III CNSAN (%) .....	125
Tabela 4: Áreas de atuação de delegados participantes da III CNSAN .....	126
Tabela 5: Número de reuniões realizadas pelo CONSEA e os respectivos presidentes. Brasil, 2006 a maio de 2016.....	143
Tabela 6: Quantitativo total de exposições de motivos e recomendações do CONSEA divididas por ano. Brasil, 2006 a maio de 2016. ....	172

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABIA	Associação Brasileira da Indústria Alimentícia
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACT	Aliança para o Controle do Tabagismo
AEVB	Associação Evangélica Brasileira
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
ASA	Articulação do Semiárido
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores no Brasil
CIAN	Comissão Intersertorial de Alimentação e Nutrição
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COEP	Rede Nacional de Mobilização Social
COEP	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida
COFECON	Conselho Federal de Economia
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONSAN	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CP	Comissões Permanentes
CPCE	Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSDH	Comissão Social de Determinantes da Saúde
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DALYs	Ano de vida ajustado por incapacidade
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FENACELBRA	Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil
FENASP	Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
I PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN	Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAS	Ministério da Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MRE	Ministério das Relações exteriores
NBCAL	Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras
OAB	Advogados do Brasil
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAP	Programa de Alimentação Popular
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PCCN	Programa de Combate às Carências Nutricionais
PCCNE	Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas
PFZ	Programa Fome Zero
PL	Projeto de Lei

PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PLOA	Projeto de Lei do Orçamento Anual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNIAM	Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno
PNLCC	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
PROAB	Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONARA	Programa Nacional de Redução do Uso dos Agrotóxicos
RENAS	Rede Evangélica Nacional de Ação Social
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

Introdução.....	19
Capítulo 1 - Políticas Públicas na área de Alimentação e Nutrição: concepções e trajetória no caso brasileiro.....	28
1.1 Situando o debate.....	28
1.2 A Trajetória das Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil.....	40
1.3 O contexto brasileiro das Políticas de Alimentação e Nutrição: o período de 2003 a 2006.....	52
1.4 Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional: características e regulamentação posterior.....	57
Capítulo 2 – Governança intersetorial e participação social nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional: bases conceituais e desafios.....	63
2.1 Governança intersetorial nas políticas públicas.....	64
2.2 Participação social nas políticas públicas.....	70
2.3 Governança intersetorial e participação social na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	79
Capítulo 3- Metodologia.....	85
3.1 Referencial de análise.....	85
3.1 Eixos de análise.....	91
3.3 Estratégias metodológicas.....	94
Capítulo 4 - As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional: um projeto democrático e participativo.....	103
4.1 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar: Fome, uma questão nacional.....	103

4.2 A II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....	109
4.3 A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.....	121
4.4 A IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Alimentação Adequada e Saudável – direito de todos .....	128
4.5 A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Comida de verdade no campo e na cidade.....	131
Capítulo 5 - O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica, atores e agenda.....	142
5.1 Estrutura e dinâmica do CONSEA .....	142
5.2 Temas e Debates: A agenda do CONSEA no período de 2006 a 2016.....	164
Capítulo 6 - A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica, atores e agenda.....	191
6.1 Estrutura e Dinâmica da CAISAN .....	191
6.2 Temas e Debates: A agenda do CAISAN no período de 2006 a 2016 .....	202
7 - Considerações finais.....	209
Referências Bibliográficas.....	224
APÊNDICE A- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	235
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturado.....	237
APÊNDICE C- Recomendações emitidas pelo CONSEA. Brasil, 2006 a maio de 2016.....	238
APÊNDICE D- Exposições de motivos emitidas pelo CONSEA de 2006 a maio de 2016...	251

## Introdução

A insegurança alimentar é um problema de magnitude mundial que ainda se apresenta no Brasil. Tal questão afeta de maneira desigual as populações e tem relação com diversos problemas de saúde relevantes. Segundo o relatório da FAO (2019) a fome que estava em declínio constante por mais de uma década voltou a crescer e afeta 820 milhões de pessoas em 2018. Há, portanto, um imenso desafio para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 2, que determina que nenhuma pessoa sofra de fome até 2030.

Na América Latina e Caribe houve também o aumento da fome atingindo 42,4 milhões de pessoas em 2018, o que corresponde a 6,5% da população regional. A América do Sul concentra a maioria das pessoas que sofrem de subnutrição na região (55%). Um dos motivos para o aumento observado nos últimos anos, na região, se deve a elevação da insegurança alimentar da Venezuela, que coincide com a crise de recessão econômica vivida pelo país (FAO, 2019).

Em 2014, o Brasil havia superado o problema da fome, segundo parâmetros adotados pela FAO.<sup>1</sup> Entretanto, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sinalizam nos anos subsequentes um aumento de pessoas vivendo na pobreza e extrema pobreza no país.<sup>2</sup> O incremento da população vivendo nessas condições pode refletir no aumento do número de pessoas que passam fome no país (IBGE, 2018). É importante, também, mencionar que o aumento da pobreza traz outras consequências negativas para a sociedade, de efeitos mais duradouros: crianças menores de 5 anos afetadas por atraso no crescimento (baixa estatura para a idade), aumento da mortalidade infantil, aumento de doenças transmissíveis e baixo rendimento escolar (FAO 2019).

---

<sup>1</sup> No Brasil, o Indicador de Prevalência de Subalimentação utilizado pela FAO atingiu nível abaixo de 5%, o limite estatístico da medida, abaixo do qual se considera que um país superou o problema da fome.

<sup>2</sup> Em relação à pobreza, em 2017, o Brasil tinha 54,8 milhões de pessoas que viviam nessas condições, dois milhões a mais que em 2016. Isso significa que a proporção da população em situação de pobreza subiu de 25,7% para 26,5%. No que concerne à extrema pobreza, em 2016, havia 6,6% da população vivendo na extrema pobreza, valor que chegou a 7,4% em 2017 (compreendendo mais de 15 milhões de pessoas) (IBGE, 2018).

Além desta questão, destacam-se outros problemas relacionados com a insegurança alimentar, como a epidemia crescente de sobrepeso e obesidade e as doenças crônicas associadas no Brasil e no mundo. A prevalência mundial da obesidade quase dobrou entre 1980 e 2014. Em 2014, 11% dos homens e 15% das mulheres em todo o mundo eram obesos. Assim, mais de meio bilhão de adultos no mundo são classificados como obesos. No que concerne às doenças crônicas é bem estabelecida a relação entre sobrepeso e obesidade e o aumento do risco de desenvolver tais doenças, aumentando a taxa de mortalidade mundial e ocasionando repercussões negativas na qualidade de vida das pessoas. Estima-se que o sobrepeso e obesidade são responsáveis por 3,4 milhões de mortes por ano e 93,6 milhões de DALYs (ano de vida ajustado por incapacidade) em 2010 (WHO, 2014).

Seguindo a mesma tendência, dados revelam que mais da metade da população brasileira está com sobrepeso e a obesidade já atinge 20% das pessoas adultas. O sobrepeso em adultos passou de 51,1% em 2010, para 54,1% em 2014 e a obesidade de 17,8 % em 2010, para 20% em 2014. Destaca-se que a maior prevalência de obesidade está entre as mulheres, 22,7%. Outro dado é aumento do sobrepeso infantil. Estima-se que 7,3% das crianças menores de cinco anos estão acima do peso, sendo as meninas as mais afetadas, 7,7% (FAO e OPAS, 2017). Já as doenças crônicas são a principal causa de morte no Brasil entre a população adulta (Brasil, 2012).

Considerando o debate amplo que há em torno da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é importante assinalar também os desafios existentes para o fortalecimento de políticas públicas relacionadas ao acesso aos alimentos, ao uso de agrotóxicos e sementes geneticamente modificadas, à ocupação crescente de áreas por grandes monoculturas, à vulnerabilidade alimentar dos povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e ribeirinhos) e a pouca utilização de sistemas sustentáveis de produção (FAO, 2014).

No Brasil, as ações voltadas para área de alimentação e nutrição tem seu início na década de 30 do século XX, o que revela uma extensa trajetória. Vários autores apontam que seu início foi marcado por um lado pelo nascimento do pensamento trabalhista no Governo Vargas, e por outro lado, pela pioneira denúncia do médico e pesquisador pernambucano Josué de Castro, de que a fome é produto das desigualdades sociais geradas por um modelo econômico injusto e excludente. Contudo, no século XIX, quando o Brasil ainda era colônia de Portugal há registros de práticas sanitárias relacionadas à vigilância dos alimentos nos portos e embarcações.

Entretanto, tais ações apesar da vinculação com a área da segurança alimentar não eram consideradas com uma ação de alimentação e nutrição (Jaime, 2019).

A trajetória das políticas de alimentação e nutrição também é marcada por multiplicidade de concepções, diversidade de programas e fragmentação institucional. Por exemplo, em 2016, um dos primeiros programas criados na área de alimentação e nutrição, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, era coordenado pelo Ministério da Educação; as ações voltadas para a alimentação do trabalhador, elaboradas pelo Programa de Alimentação do Trabalhador, eram comandadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social;<sup>3</sup> a Política Nacional Alimentação e Nutrição, que possui diversas ações estratégicas para a área, era vinculado ao Ministério da Saúde na Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição; e diversos programas de Segurança Alimentar estavam sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Além disso, a área é marcada por rupturas e rearranjos organizacionais. No início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve a criação de ministérios e estruturas governamentais voltados para a temática da SAN, que posteriormente foram extintas. Em 2016, ocorreu o último rearranjo por meio da fusão de dois ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, originando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

A complexidade do problema da segurança alimentar e nutricional e a diversidade de órgãos e atores envolvidos com o tema requerem intensa articulação intersetorial. A política é ampla, abrange diversos setores da economia e engloba desde a produção de alimentos até a comercialização do seu produto final, o que reforça a necessidade da articulação entre essas diferentes áreas, órgãos e atores. Tendo em vista a complexidade da operacionalização das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, diversos mecanismos institucionais de coordenação entre áreas foram adotados. Entre essas iniciativas, destaque-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e, posteriormente, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Tais instâncias

---

<sup>3</sup> O Ministério do Trabalho e Emprego foi extinto pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, tendo suas atribuições divididas entre o Ministério da Economia, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

foram privilegiadas no estudo, pois são espaços que possibilitam o diálogo entre os setores envolvidos, podendo contribuir na gestão intersetorial da política.

O CONSEA tinha como característica principal ser um órgão de articulação entre governo e sociedade civil de natureza intersetorial. Possuía caráter consultivo e assessorava o Presidência da República na formulação e na definição de políticas para a área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Era composto por ministros de Estado, observadores de outros conselhos, organismos nacionais e internacionais e a participação majoritária da sociedade civil.

A CAISAN nacional foi criada em 2007.<sup>4</sup> Tal instância tem como atribuição promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional. Sendo a intersetorialidade fundamental na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), foi necessária a criação desse modelo de governança alicerçado na atuação conjunta de diferentes setores do governo (Gabe e Jaime, 2019).

Compreende-se que a governança intersetorial em política pública, particularmente na área da Segurança Alimentar e Nutricional é de extrema relevância, visto que mobiliza múltiplos atores, instituições e redes podendo contribuir para mudanças na saúde, legitimar a democracia e alcançar objetivos e decisões para as políticas públicas de forma efetiva. Nesse sentido, as instâncias institucionais (CAISAN e CONSEA) de articulação intersetorial e participação social podem ser consideradas como estratégias importantes de governança. Vale mencionar que o CONSEA foi extinto em 2019 (durante o desenvolvimento do presente estudo) no primeiro dia do governo do presidente Jair Bolsonaro, o que pode ocasionar a fragilização das políticas para a área e comprometer os processos de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em todas as esferas de governo (Castro, 2019). Essa mudança ressalta a importância de estudar as características e relevância da atuação do CONSEA na política no seu período de funcionamento.

Tendo a intersetorialidade e a participação social como elos essenciais da Segurança Alimentar e Nutricional, destaca-se o avanço que a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e

---

<sup>4</sup> A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) foi criada pelo Decreto nº 6273, de 23 de novembro de 2007, entretanto a criação de tal instância já estava prevista em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Nutricional (LOSAN), instituída em 2006, proporcionou para a área. A LOSAN representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como os princípios que a orientam: a universalidade, a autonomia e o respeito à dignidade humana; a participação social e a transparência (Burlandy, Magalhães e Frozi, 2013).

O Brasil, de maneira pioneira, avançou na construção de um conceito abrangente. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) define 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, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.<sup>5</sup> A LOSAN também criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que define as condições para a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Plano Nacional nessa área, com diretrizes, metas, recursos e instrumentos de avaliação e monitoramento.

Ressalte-se que a LOSAN também confere uma institucionalidade importante para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que tem a importante função de propor, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes para a Política Nacional e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução.

Diante do exposto, o objeto do estudo foi a atuação das duas instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil – o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

As seguintes questões nortearam o estudo: como se caracterizaram o contexto de atuação, a trajetória e a configuração das instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no período de 2006 a 2016? Quais foram os

---

<sup>5</sup> A Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como LOSAN, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Em 2010, por meio da emenda constitucional Nº 64, a alimentação adequada passa a ser considerada um direito social. No mesmo ano o decreto de Nº 7272 regulamenta a Lei nº 11.346, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

principais atores e órgãos atuantes nessas instâncias e a dinâmica da relação entre eles? Quais foram os principais temas da agenda dessas instâncias? Em que medida sua atenção favoreceu a articulação intersetorial e a participação social na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?

Buscando contribuir para responder essas questões, o objetivo geral do estudo foi analisar a atuação das instâncias colegiadas de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil no período de 2006 a 2016. Os objetivos específicos foram: descrever a trajetória e a composição das instâncias de coordenação da política; mapear os órgãos, atores governamentais e não governamentais envolvidos na coordenação da política; caracterizar as relações intersetoriais e as relações entre Estado e sociedade civil nas instâncias de coordenação da política; mapear os temas discutidos nas instâncias de coordenação da política e por último discutir os avanços, limites e desafios da atuação das instâncias colegiadas na coordenação da política.

O período de análise se inicia em 2006, pois nesse ano ocorreu a institucionalização da política de SAN, com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), com desdobramentos relevantes nos anos posteriores. O período estudado se encerra em 2016, quando ocorreu a reforma administrativa no governo federal, alterando a estrutura da administração pública, principalmente com a criação, extinção e transformação de ministérios e órgãos.<sup>6</sup> Entre tais mudanças está a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, mencionado anteriormente. Em virtude dessa transformação no contexto da política social, incluindo mudanças nos órgãos federais responsáveis pela SAN, optou-se por delimitar o período do estudo até 2016.<sup>7</sup>

Portanto, o período de 2006 a 2016 compreende modificações importantes para a política de SAN, tornando-se uma fase rica de análise, na qual é interessante compreender os desafios existentes nas instâncias de coordenação para a consolidação da Política Nacional de

---

<sup>6</sup> A lei nº 13341, de 29 de setembro de 2016 altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.

<sup>7</sup> Essas reformas de cunho neoliberal foram fortalecidas pela chegada ao poder do presidente Michel Temer, após controverso processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016 (Jaime, 2019).

Segurança Alimentar e Nutricional no país. Além disso, o recorte temporal definido pelo estudo é um período recente, o que traz novas questões para a discussão, contribuindo, dessa forma com o amplo debate que há sobre o tema.

A temática da Segurança Alimentar destaca-se na literatura nacional e internacional nas áreas de saúde, nutrição e das ciências sociais. Pela sua relevância recebe contribuições de diferentes abordagens e ocupa, cada vez mais, o cenário das políticas públicas de diversos países. No que concerne às instâncias colegiadas de coordenação da política, estudos anteriores realizados por Freitas (2017) e Garcia, (2014) enfocaram a recriação e a atuação do CONSEA de 2003 a 2006. No entanto, ainda há lacunas de conhecimento sobre a atuação dessas instâncias no período recente (2006 a 2016), especialmente no que se refere à dinâmica da CAISAN. Tais questões também justificam o recorte do objeto.<sup>8</sup>

Além desta Introdução, a tese está organizada em sete capítulos. O primeiro capítulo aborda as concepções sobre políticas públicas de Alimentação e Nutrição e sua trajetória no caso brasileiro. Traz uma discussão sobre aspectos conceituais e abordagens que contribuíram para o enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional. Em linhas gerais, as mudanças e deslocamentos conceituais buscaram considerar a complexidade do fenômeno ou do tema “alimentar e nutricional” e, ao mesmo tempo, responder a novas demandas sociais e políticas de cada contexto. A seguir, apresenta-se a trajetória prévia das políticas alimentares no Brasil até o início dos anos 2000. Destacam-se os principais programas e ações formulados pelo Estado brasileiro para a construção da Segurança Alimentar e Nutricional. Tal descrição permite identificar a diversidade dos programas instituídos ao longo do tempo, bem como a dispersão de ações e a multiplicidade de atores envolvidos. Posteriormente, discute-se o contexto das políticas brasileiras na área de Alimentação e Nutrição no período de 2003 a 2006. Demonstra-se que a temática da SAN, ainda que atrelada inicialmente à fome, ganhou destaque na agenda governamental federal nesse período, enfatizando as principais estratégias políticas formuladas com o objetivo de promover a Segurança Alimentar e Nutricional e combater a

---

<sup>8</sup> A escolha do objeto deste estudo também tem relação com a minha trajetória acadêmica: graduação em nutrição na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestrado acadêmico em Saúde Pública na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP). A dissertação de Mestrado abordou a questão das relações intersetoriais na gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família e despertou o interesse por estudar esse tema no caso das políticas na área de Alimentação e Nutrição.

pobreza no país. Por fim, caracteriza-se a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), o principal instrumento que legisla sobre o tema no país.

O segundo capítulo aborda as bases conceituais e desafios de construção de uma governança para as políticas de alimentação e nutrição que considere a coordenação intersetorial e a participação social. Parte-se de uma breve discussão sobre governança em política pública, apresentando seus variados conceitos presentes na literatura nacional e internacional. A seguir discute-se a participação social em políticas públicas, apresentando as principais características das conferências e dos conselhos, visto que esses são dois espaços participativos que se destacam no país. Posteriormente, explora-se o tema da governança e participação social na área da Segurança Alimentar e Nutricional.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia da pesquisa, incluindo o referencial de análise que considerou contribuições das abordagens do institucionalismo histórico e estudos de implementação de políticas públicas. São caracterizados os quatro eixos de análise definidos para o estudo: trajetória, contexto e configuração das instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN); articulação intersetorial da PNSAN; relação entre Estado e sociedade civil na condução da política; e agenda e dinâmica de atuação das instâncias colegiadas de coordenação da política. A seguir, descrevem-se as estratégias metodológicas, que compreenderam revisão bibliográfica, análise documental dos principais documentos emitidos pelo CONSEA e CAISAN e análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores chave atuantes nas duas instâncias de coordenação da política definidas no estudo.

O quarto capítulo analisa os debates e proposições das cinco conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional ocorridas entre 1995 e 2015. A inclusão desse capítulo na tese foi necessária, pois as Conferências são espaços democráticos importantes na construção da Política de SAN que, no período estudado, pautaram de forma expressiva a atuação das instâncias. Além disso, durante a análise documental o tema referente às Conferências apareceu de maneira frequente nas atas do CONSEA e da CAISAN. Dessa forma, decidiu-se que seria importante explorar os relatórios das cinco Conferências já realizadas, incluindo as anteriores ao período do estudo, pois os temas das agendas e debates das conferências são recorrentes na definição da política nos anos posteriores.

O quinto capítulo descreve e analisa a dinâmica de atuação, os atores participantes e a agenda do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A partir da análise documental (atas, pautas, exposições de motivos e recomendações) e das entrevistas semiestruturadas procurou-se explorar a dinâmica de atuação do CONSEA de 2006 até 2016, a agenda de debates, a participação dos atores do governo e da sociedade civil atuantes nesse espaço e os desdobramentos das suas ações na coordenação e condução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O sexto capítulo, por sua vez, enfoca a dinâmica de atuação a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, que é uma instância de coordenação intersetorial da política no âmbito do Estado. Assim como no quinto capítulo, buscou-se explorar a agenda, a participação dos atores governamentais nessa instância e o desdobramento das suas ações na coordenação da política de SAN no período do estudo.

Por fim, nas considerações finais, ressaltam-se os principais resultados da pesquisa à luz da literatura, bem como as suas possíveis contribuições para o conhecimento e a reflexão sobre as possibilidades, limites e desafios de atuação das instâncias colegiadas de coordenação da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, identificam-se os limites do estudo e novas questões a serem aprofundadas em pesquisas posteriores.

## Capítulo 1 - Políticas Públicas na área de Alimentação e Nutrição: concepções e trajetória no caso brasileiro

### 1.1 Situando o debate

A área de Alimentação e Nutrição expressa uma multiplicidade de concepções que variaram ao longo do tempo, constituindo cenários de disputas e embates entre diferentes correntes e matrizes analíticas. Apesar dos dissensos presentes em uma verdadeira “batalha de paradigmas”,<sup>9</sup> os conceitos de fome, Segurança Alimentar e Nutricional, alimentação e nutrição, foram se transformando e amadurecendo, tornando-se mais abrangentes, sendo fundamental reconhecer a importância de cada um deles.

Essa luta de significados tem uma expressão na orientação das políticas públicas, que confere direcionalidades distintas, dependendo da compreensão que se estabelece sobre o conceito em um determinado momento histórico. Segundo Magalhães (2015), cada contexto histórico traz possibilidades e limites próprios para a reflexão conceitual e desenho de iniciativas concretas para lidar com problemas sociais.

Nesse sentido, cada proposta conceitual carrega consigo posições políticas, resultando de projetos em disputa. As tentativas de respostas para os fenômenos e problemas associados com a questão alimentar e nutricional podem revelar ações políticas e arranjos institucionais distintos conforme as circunstâncias históricas (Burlandy, Bocca e Mattos, 2012).

No início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, diversos países, especialmente os europeus, tiveram suas economias abaladas pelos combates. Nesse contexto, a preocupação com a fome, como flagelo mundial a ser enfrentado de maneira conjunta por todas as nações, passou a ter maior destaque (IPEA, 2014). Essa traumática experiência demonstrou também

---

<sup>9</sup> Sobre a batalha de paradigmas Lang e Heasman (2004) identificam três paradigmas: o paradigma “produtorista” considerado dominador, mas em declínio; o paradigma “ciências da vida integradas” e o paradigma “ecologicamente integrado” ambos com potencial de ascensão. O paradigma da produção nasceu, em parte, na década de 1930 com o foco no desperdício de alimentos devido a problemas de armazenamento e perdas por contaminação. Tal paradigma enfatiza as *commodities* e é orientado para a melhoria da produtividade da terra, mão-de-obra, tecnologia e insumos químicos para evitar a falta de alimentos. O paradigma das Ciências da Vida integradas enfatiza o papel da biotecnologia, em resolver os desafios alimentares. Incluem também mudanças no sentido de ver os alimentos não apenas como uma fonte de calorias, mas também como um conjunto de atributos relacionados à saúde. O paradigma ecologicamente integrado abrange um conjunto mais amplo de papéis para a política alimentar. A sustentabilidade ambiental, a justiça social e a diversidade ecológica são seus temas centrais.

que um país poderia dominar outro por meio do abastecimento alimentar e que isso poderia tornar-se uma arma poderosa, principalmente, se países menos desenvolvidos não dispusessem de meios para atender sua própria necessidade. Dessa forma, o suprimento alimentar adquiriu um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de formação de estoques “estratégicos” de gêneros alimentícios, fortalecendo o ideário de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de estocar alimentos e matérias-primas (Hirai e Dos Anjos, 2007).

Em um cenário de disputas e embates o tema da soberania alimentar torna-se central e ganha a agenda no pós-guerra. O termo segurança alimentar, que prevaleceu naquele momento, associava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produzir alimentos.

Na década de 1930, no Brasil, o debate sobre alimentação começou a enfatizar questões nutricionais, pelo início de estudos sobre a determinação das necessidades alimentícias básicas do ser humano e o estudo de recursos para satisfazer tais necessidades. Nesse período ocorreu também a formação de núcleo especializados em nutrição no Rio de Janeiro e em São Paulo. No Rio, o professor Annes Dias, criou, em 1932, a primeira cátedra de Nutrição na Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, da qual faziam parte jovens médicos, como Josué de Castro (L’abbate, 1988). Em 1933, Josué de Castro<sup>10</sup>, produziu um inquérito que examinou as condições de vida das classes operárias, revelando déficit calórico e de nutrientes. As evidências do estudo motivaram a realização de novas pesquisas sobre as questões de alimentação e nutrição com apoio do Departamento Nacional de Saúde Pública (Arruda e Arruda, 2007).

Na mesma época, Pedro Escudeiro, médico argentino e fundador do Instituto Nacional de Nutrição de Buenos Aires, realizou também diagnósticos sobre a população e pesquisas a fim de elaborar dietas “racionais.” Josué de Castro demonstrou afinidade com essa perspectiva analítica, enfatizando sua preocupação com a alimentação racional da população e dos trabalhadores (Magalhães, 1997).

---

<sup>10</sup> Josué de Castro nasceu em 5 de setembro de 1908, no Recife. Filho de agricultor foi obrigado a se mudar pela seca de 1877, migrando para a cidade, às margens do rio Capibaribe. Aos 21 anos, em 1929, concluiu o curso de Medicina no Rio de Janeiro, retornando para sua cidade de origem. Iniciou suas atividades clinicando em um consultório de endocrinologia e doenças de nutrição. Posteriormente, assumiu diversos cargos de direção, sendo por último embaixador brasileiro junto às Nações Unidas, em Genebra. Pelas suas inúmeras contribuições de um saber científico sobre alimentação e nutrição consagrou-se como um ator político e intelectual importante. Teve seus direitos políticos cassados em 1964, morrendo no exílio, na França, em 1973, aos 65 anos de idade (L’abbate, 1988).

A constatação principal desses inquéritos foi a existência de uma dramática condição social, incluindo-se aí a questão alimentar vivenciada pelos segmentos examinados e provavelmente pela população brasileira em geral. Embora tais inquéritos associassem os efeitos da restrição econômica sobre tal situação havia uma tese conservadora de que a ignorância dos trabalhadores a respeito dos princípios básicos de higiene e alimentação também respondiam por essa questão (Natal, 1982).

Josué de Castro, apoiado conceitualmente pela corrente francesa da Geografia Humana de Vidal de La Blache, elaborou uma forte crítica a esta perspectiva individual e biomédica dos problemas alimentares e nutricionais. O autor desvendou as influências da cultura, da pobreza e da alimentação na saúde e na produtividade do brasileiro, enfrentando a complexidade e amplitude dos desafios ligados à fome coletiva (Magalhães, 2015).

Toda obra de Josué trouxe como objeto de análise a problemática da fome e seu pensamento ganhou destaque no Brasil e no mundo, especialmente a partir da publicação do livro “Geografia da Fome” em 1946. Tal livro abriu caminhos na produção de conhecimento sobre a problemática alimentar, incorporando à análise regional da fome, a interação entre as questões biológicas e as questões sociais da época (Magalhães, 1997).

Dessa forma, de maneira pioneira, Josué de Castro, rompeu com os estigmas da raça e do clima como obstáculos ao desenvolvimento do país, estereótipos que ainda eram presentes no início do século XX. Josué de Castro também contrariou qualquer forma de controle demográfico para equacionar o problema da fome, questionando a relação de causalidade entre crescimento populacional e escassez de alimentos prevista por Malthus (Magalhães, 2015).

Para além das atividades de caráter científico, o autor integrou diversos projetos de governo, o que o tornou o principal representante do saber e da política de alimentação. Seus conhecimentos, primeiramente, contribuíram para o estabelecimento do salário mínimo no Brasil em 1938. O salário mínimo visava assegurar ao trabalhador as necessidades normais de alimentação, vestuário higiene e transporte.<sup>11</sup> Pode-se dizer que essa foi a primeira política com expressão nacional que abarcou a questão alimentar no contexto do governo de Getúlio Vargas. (Magalhães, 1997).

---

<sup>11</sup> O Decreto Lei nº 399 de 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.

No governo Vargas, a instituição do salário mínimo e outras ações, como a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e dos restaurantes populares estavam associadas ao projeto de construção de um mercado de trabalho no Brasil. Para Natal (1982) a complementação e a disciplinarização da força de trabalho ocorreu via os restaurantes populares e refeitórios nas fábricas. Essa ação política sustentava a tese de que desenvolvimento econômico, melhoria das condições de vida e construção da nação dependiam do esforço e compromisso do trabalhador para com seu trabalho. Além disso, a ideia de construção da nação de brasileiros surgiu como uma das preocupações do governo, junto com a proposta de industrialização. As preocupações com a estabilidade política da nação e solidez da economia, promovidas pelo Estado, cruzaram-se no período com a ideia de construir o homem brasileiro, incluindo-se a necessidade de sua adequada alimentação.

No plano internacional, ainda pelas consequências devastadoras da guerra na infraestrutura agrícola e por questões de outra esfera, discutia-se a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Junto com esse debate, havia uma proposta de criar uma organização multigovernamental para o incentivo da agricultura e alimentação. Decorrente dessa ideia, realizou-se, em 1943, a I Conferência Internacional sobre o tema, em Hot Springs, Arkansas, EUA. A proposta apresentada nesse evento de garantir um mecanismo de cotas e ajuda alimentar, para que cada país pudesse reerguer sua produção alimentar de forma soberana, não foi aprovada, entretanto ocorreu um desdobramento institucional muito importante. Entre suas proposições, foi definida a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) –, que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, com ativa participação do Brasil desde a sua criação (Hirai e Dos Anjos, 2007). Destaca-se novamente o papel expressivo de Josué de Castro, um dos fundadores da FAO, o que corrobora o peso do debate que existia sobre o tema no Brasil e sua influência no mundo. A partir de então, a FAO foi considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global.

Além de estratégias de combate à fome elaboradas pela FAO, outros organismos internacionais, como Organização Mundial de Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) tinham a perspectiva de atenuar a fome e a má nutrição. Em 1950, entre as iniciativas desses organismos estava o enriquecimento de alimentos básicos (iodização do sal) e a redução de algumas deficiências (ferro e vitamina A). Portanto, a partir dos anos 1960,

uma nova forma de intervenção começou a se desenhar, pois prevaleciam nesses organismos os programas de nutrição infantil e de suplementação alimentar (Maluf e Reis, 2013).<sup>12</sup>

Apesar dessas novas intervenções, nos anos de 1970 os desafios internacionais da luta contra a fome permaneciam vivos e de difícil solução. Dessa forma, foi realizada em 1974 a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma. Suas resoluções refletiam o contexto da crise de escassez mundial de alimentos do início dos anos 1970, com a conseqüente alta nos preços (Maniglia, 2009).<sup>13</sup> Esse cenário favoreceu a difusão de tecnologias agrícolas que permitiram um aumento considerável na produção, sobretudo em países menos desenvolvidos, a partir da modernização das técnicas utilizadas, processo conhecido como Revolução Verde<sup>14</sup> (Octaviano, 2010).

A estratégia de modernização das técnicas agrícolas de fato propiciou o aumento na produção mundial de alimentos, entretanto a fome ainda afetava grandes contingentes populacionais. Nos anos 1980, o reconhecimento de situações de insegurança alimentar no contexto de disponibilidade de alimentos facilitou a construção de novas abordagens com diferentes focos como, por exemplo, a questão do acesso aos alimentos.

Ao mesmo tempo que ocorreu essa inflexão no foco na produção de alimentos para o acesso pelos indivíduos, houve também a incorporação de um componente importante, que foi

---

<sup>12</sup> O Brasil, a partir dos anos setenta, implantou uma política de alimentação que se efetivou também, mediante vários programas de suplementação alimentar. O objetivo dessa política era minimizar problemas, como a desnutrição, deficiência de micronutrientes, especialmente de vitamina A, iodo e ferro. Destaca-se que apesar da preferência aos alimentos *in natura* as atividades de suplementação favoreceram as grandes indústrias de alimentação, privilegiando os alimentos industrializados (L'abbate, 1989).

<sup>13</sup> Sobre a escassez de alimentos é interessante resgatar a análise que Foucault realizou em uma das suas aulas de 1978. Foucault utilizou o exemplo da escassez de alimentos para analisar os dispositivos de segurança, tentando precisar a relação do governo com o acontecimento. Ao analisar esta questão no século XVII e XVIII, na Europa, o autor identificou as diferentes estratégias governamentais (limitação de estoques, preços, cultivos, exportação e liberação da circulação dos cereais) utilizadas na época para impedir a revolta da população urbana com a falta de alimentos. Algumas dessas ações falharam e não alcançaram os objetivos da época. Tal análise permitiu refletir sobre as diferentes estratégias que são utilizadas em cada contexto histórico e como as intervenções políticas devem ser cautelosas (Foucault, 2008).

<sup>14</sup> Embora tenha surgido com a promessa de acabar com a fome mundial, não se pode negar que a Revolução Verde trouxe inúmeros impactos sociais e ambientais negativos. Além de não ter resolvido os problemas nutricionais e da fome, a Revolução Verde também é reconhecida por aumentar a concentração fundiária e a dependência de sementes, alterando a cultura dos pequenos proprietários que encontraram dificuldades para se inserir nos novos moldes (Octaviano, 2010).

a relevância assumida pelos países pobres no acesso ao mercado internacional como vendedores e compradores. (Maluf e Reis, 2013).

A liberalização comercial estimulou a especialização produtiva, o que proporcionou a diminuição nos preços e a inviabilização econômica da produção de alimentos em diversos países. Nesse contexto, seja para escoar estoques, seja para atender as necessidades alimentares de seus cidadãos, os países procuraram superar seus déficits de produção alimentar no mercado internacional. Isso confere sentido à mudança do foco da produção de alimentos para o acesso (Maluf e Reis, 2013).

Em 1983, a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) elaborou um novo conceito de segurança alimentar, mais amplo, que se baseava em três objetivos: (i) oferta adequada de alimentos; (ii) estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos; (iii) segurança no acesso aos alimentos ofertados (Maniglia, 2009).

A mudança do foco teve ampla repercussão. O Banco Mundial, em 1986, elaborou o conceito de segurança alimentar como “o acesso por parte de todos, todo o tempo, à quantidade suficiente de alimentos para levar uma vida ativa e saudável” (Maniglia, 2009 p. 26). Nesse momento, assumiu-se que havia uma ampla desigualdade no acesso aos alimentos, o que teria relação com poder aquisitivo e não autossuficiência na produção (Maniglia, 2009).

O Brasil também avançou no conceito de segurança alimentar pela incorporação do adjetivo ‘nutricional’ à noção de segurança alimentar. Esse fato aconteceu na Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, quando ocorreu expressiva mobilização no campo da Saúde Pública. Além de agregar a questão nutricional, a Conferência lançou um conjunto de proposições, como a formação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e uma correspondente Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Maluf e Reis, 2013).

Outra questão fortemente enfatizada, nesta Conferência, foi a política agrária, que buscava privilegiar a implantação da reforma agrária como obrigação do Estado. A temática da reforma agrária manteve-se presente nas próximas décadas nas Conferências de SAN.

Entretanto, é importante ressaltar que tal temática, por sua abrangência, compõe a agenda de governo de outros setores, envolvendo mais atores.<sup>15</sup>

A partir de 1990, já com a questão da sustentabilidade ambiental e questões de saúde, mais uma alteração foi feita ao conceito de segurança alimentar. A ampliação do conceito envolveu: (i) noções de alimento seguro; (ii) qualidade do alimento; (iii) balanceamento da dieta; (iv) informação sobre os alimentos; (v) opções de hábitos alimentares em modos de vida. O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e ao estabelecimento de outras questões básicas. Dois anos depois, em 1992, a Conferência Internacional de Nutrição, promovida em conjunto pela FAO e Organização Mundial da Saúde (OMS), atribuiu uma face humana ao conceito de segurança alimentar. Incentivou-se ainda a assistência ao uso adequado da água, saneamento, saúde pública, aleitamento e carinho no preparo dos alimentos (Maniglia, 2009).

O ano de 1996 representou um marco mundial para a questão da segurança alimentar. No referido ano a FAO realizou a Cúpula Mundial da Alimentação e as nações participantes comprometeram-se em diminuir pela metade, até o ano 2015, o índice de pessoas subnutridas no mundo. Nesta conferência foram aprovados dois grandes documentos: a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e um Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação. O Plano de Ação partiu da constatação de que, para melhorar o acesso aos alimentos, seria fundamental erradicar a pobreza. Ao definir sete compromissos assumidos pelos governos dos países membros, o Plano manifestou a base para ação em cada um deles e indicou objetivos específicos a serem alcançados. As medidas de apoio iam desde o desenvolvimento da infraestrutura, da saúde, da educação e da extensão rural, até a atração de investimentos no campo, assistência a assentamentos, incentivo à pequena empresa e preservação do meio ambiente. (Alencar, 2001).

No entanto, a tímida resolução do evento, que estabeleceu como meta a redução da fome e da desnutrição à metade até 2015, de acordo com os índices de 1996, desagradou grande parte dos representantes que estavam presentes no fórum paralelo de Organizações Não

---

<sup>15</sup> É interessante mencionar que a temática da reforma agrária esteve presente antes dessa época. Bielschowsky, (2004) revela que no período 1945-64, a reforma agrária se apresentava como uma proposta de reforma social relevante na agenda dos desenvolvimentistas nacionalistas, uma das correntes do desenvolvimentismo brasileiro.

Governamentais (ONGs) e movimentos sociais. Destaca-se que a delegação brasileira resolveu organizar um grupo de trabalho para dar continuidade à luta em prol da SAN no Brasil. Como resultado, em um encontro realizado em São Paulo no final de 1998, com cerca de cinquenta organizações sociais de todo o Brasil, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) (IPEA, 2014).

No início de 2002 a FAO organizou uma nova Conferência com o nome de “Cúpula + 5”, na qual se constatou que a meta para 2015 estava muito distante de ser alcançada, pois ainda morriam milhões de crianças com até 5 anos de idade em consequência da fome. Tal dado sugeriu que o progresso em reduzir a fome no mundo havia paralisado (Hirai; Dos Anjos, 2007).

Apesar da fome ainda ser uma problemática mundial, ocorreram grandes avanços no seu combate e na ampliação do conceito de Segurança Alimentar, enfatizando a importância que se passou a conferir às condições de acesso aos alimentos. Entretanto, isso não impediu que o foco principal da FAO permanecesse nos problemas relativos à estrutura produtiva dos sistemas alimentares e à disponibilidade agregada de alimentos. A abordagem do tipo ‘produtivista’ refletiu o próprio perfil da organização (Maluf e Reis, 2013). Além dessa questão, o aumento da produção proporcionou um modelo agroexportador centrado nas monoculturas, que favoreceu a concentração das empresas e do capital, cada vez mais internacionalizados, violando a soberania alimentar.

Embora não seja o objeto central do estudo, é importante mencionar a questão agrícola, pois ela envolve diversos outros problemas relevantes para a temática da SAN, especialmente nos países da América-Latina, como o Brasil. O modelo de produção agrária, ao longo do tempo, foi se transformando em um modo de apropriação/exploração/ expropriação da natureza e da força de trabalho. Formou-se, assim, um ciclo que só se mantém à custa do referido modelo, que vem se fortalecendo no contexto da globalização e do capitalismo contemporâneo (Abrasco, 2015).

Dentre as características desse modelo de produção agroindustrial é importante ressaltar a questão da utilização dos agrotóxicos. O cenário do mercado de agrotóxicos mostra que o Brasil é o maior mercado de agrotóxicos do mundo, seguido pelos EUA.<sup>16</sup> A utilização desses

---

<sup>16</sup> As maiores empresas que controlam esse mercado são as multinacionais: Basf, Bayer, Dupont, Monsanto, Syngenta, Dow. A estrutura de mercado mostra os acordos comerciais entre as empresas, tais como os da Bayer

produtos pode provocar diversos riscos à saúde humana e ao meio ambiente. Dentre as consequências para a saúde podem ocorrer diversos impactos nos trabalhadores agrícolas e nas comunidades vizinhas, como intoxicações,<sup>17</sup> cânceres, más-formações, mutilações e sequelas. Os consumidores também são afetados, visto que os produtos finais contêm resíduos, inclusive os alimentos industrializados (agrotóxicos continuam presentes em alimentos industrializados a base de soja e milho e em animais que se alimentam dessas rações). Em relação ao meio ambiente, ocorre a contaminação dos rios e solos em todos os espaços ou setores da cadeia produtiva do agronegócio (Abrasco, 2015).

Observam-se acordos e fusões de empresas que dominam ao mesmo tempo o mercado de agrotóxicos e de sementes (Abrasco, 2015), ou seja, as plantas transgênicas podem representar uma estratégia de mercado de venda combinada de dois produtos de uma mesma empresa. Em relação às plantas transgênicas, há estudos que também revelam impactos negativos em diversos aspectos. Na saúde humana pode ocorrer o aparecimento de alergias e intolerâncias alimentares, aumento da toxicidade e resistência a antibióticos. No ambiente, as consequências são a poluição genética, a eliminação de espécies, a exposição de espécies a novos patógenos ou agentes tóxicos, a erosão da diversidade genética e interrupção da reciclagem de nutrientes e energia, provocando desequilíbrios nos ecossistemas ao longo do tempo (Nodari e Guerra, 2003).

O mercado agroindustrial pode ainda estabelecer relações precárias no que concerne à força de trabalho. Os trabalhadores dessa área podem ser explorados, realizando jornadas excessivas de serviço, mediante vínculos de contratação extremamente precários. E como já mencionado utilizam na rotina de trabalho produtos químicos altamente nocivos que são prejudiciais à saúde humana (Abrasco, 2015).

Além desses efeitos perversos na saúde humana e no meio ambiente, o desenvolvimento agroindustrial, ao mesmo tempo em que contribuiu para a produção mundial de alimentos,

---

com a Monsanto e da Basf com a Monsanto. No entanto, muitos deles envolvem acordos públicos com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O montante mobilizado é maior que o PIB de vários países, o que os constitui como verdadeiros oligopólios. Há ainda um mercado dos registros de agrotóxicos mediados por empresas de fachada (Abrasco, 2015).

<sup>17</sup> No período de 1999 a 2009, o SINITOX (Sistema Nacional de Informações Tóxicos-Farmacológicas – Ministério da Saúde/FIOCRUZ), registrou cerca de 62 mil notificações de intoxicação por agrotóxicos e uso agrícola. Isto significa que ocorreram cerca de 5.600 intoxicações por ano no país no período. (Bombardi, 2011).

propiciou a homogeneização da alimentação comum na sociedade contemporânea (diminuição de alimentos diversificados que compunham a base da alimentação). Em decorrência desse processo, cada vez mais é consumida maior quantidade de alimentos processados industrialmente (Hernández, 2005).

Outros fatores que aumentaram o consumo de alimentos ultraprocessados foram o ritmo diário do horário de trabalho, a mudança nos modos de vida e entrada da mulher no mercado de trabalho. A falta de tempo das famílias para a preparação dos alimentos domésticos favorece a aquisição de produtos prontos para o consumo ou a alimentação fora de casa. Paralelamente a esses acontecimentos o convívio diário da alimentação e as tradições alimentares diminuíram, modificando a relação que o homem tem com o alimento consumido (Arnaiz, 2005).

Segundo Contreras (2011), o consumo de alimentos processados vem aumentando consideravelmente nos últimos trinta anos e continua, apesar dos seus problemas morais, gastronômicos, econômicos e dietéticos. O aumento do consumo desses produtos ocorreu em quantidade de unidades, em diversidade de produtos e em porcentagem do orçamento familiar. O processo está longe de ver seu ponto final, porque a tecnologia alimentar está elaborando constantemente novos produtos. Pode-se dizer, portanto, que a agricultura e a pecuária se distanciam, cada vez mais, da “natureza” para aproximar-se cada vez mais do laboratório e da indústria.

Dessa forma, do complexo sistema internacional de produção e distribuição alimentar, os consumidores somente conhecem o processo final: os pontos de venda e os produtos prontos. O resto é um mistério, que implica em um medo na medida em que a subsistência está associada à alimentação. Ademais, o desconhecimento dos modos de fabricação dos alimentos<sup>18</sup> e das matérias-primas utilizadas propicia entre os consumidores uma atitude de desconfiança sobre o que está sendo consumido (Contreras, 2011).

Nesse sentido, na sociedade contemporânea, um dos interesses recai em saber se a alimentação escolhida (entre as várias opções) é confiável em termos de qualidade e de inocuidade. A preocupação dominante na alimentação assume um caráter qualitativo

---

<sup>18</sup> O uso generalizado e crescente de aditivos (conservantes, corantes, aromatizantes etc.) contribui para uma ingestão sistemática e prolongada de substâncias cujas consequências não são ainda bem conhecidas.

(Contreras, 2011). Esta agenda de qualidade implica reconhecer a dinâmica de interesses e influências recíprocas que envolve atores do Estado, do mercado e da sociedade civil em torno da questão alimentar e nutricional (Magalhães, 2017).

Neste cenário desconcertante há poucos consensos sobre o que fazer. As fortes tensões entre grupos de interesse e divergências incontornáveis que atravessam o debate sobre a natureza das culturas alimentares e das instituições e agências públicas de segurança alimentar e nutricional têm produzido uma verdadeira “batalha de paradigmas.” Somado a isso, a globalização da economia e a produção de alimentos em escala mundial, fragilizam as políticas públicas utilizadas pelos Estados. Nesse sentido, a sociedade civil juntamente com o Estado tem a difícil tarefa de articular distintos interesses e ampliar o debate em torno do alimento não apenas como mercadoria, mas, prioritariamente, como direito humano e demanda social (Magalhães, 2017).

O direito humano à alimentação foi contemplado, desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU de 1999. Sob a definição deste último documento, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) implica obrigações do Estado e da sociedade em respeitar, proteger, promover e prover: a) acesso físico e econômico a uma alimentação saudável e diversificada de forma sustentável; b) condições que propiciem um cuidado adequado na escolha, preparação e ministração do alimento (higiene, preparação de alimentos, creche, etc.); c) condições de vida que promovam a saúde e d) atenção integral à saúde (Casemiro, Valla e Guimarães, 2010).

No Brasil, o direito humano à alimentação foi reafirmado por meio da aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Em 2010 foi aprovada também a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal. Apesar do avanço relevante, isso não garante a realização desse direito na prática, o que permanece como um desafio a ser enfrentado.

Além do desafio de garantir o DHAA, na sociedade contemporânea, enfrentamos outros inúmeros problemas: a transição demográfica caracterizada pelo envelhecimento da população,

a transição nutricional marcada pelo aumento da obesidade e diminuição da desnutrição, o crescimento do consumo de alimentos processados ricos em sódio, açúcar e gorduras. Esses fatores, entre outros, contribuem para o crescimento de doenças crônicas, como a diabetes e a hipertensão arterial, que impactam na qualidade de vida da população.

Mesmo com o debate marcado por questões de extrema relevância para a saúde, o antagonismo, a ambiguidade e as múltiplas referências teóricas e metodológicas continuam presentes em torno do tema. Em função disso, da complexidade e do dinamismo envolvido na questão alimentar, a implementação de políticas deve considerar a interdependência entre as diversas variáveis envolvidas, analisando os processos de maneira mais relacional.

Nesse breve debate, percebeu-se a trajetória dos conceitos e as múltiplas referências que permeiam a temática da alimentação e nutrição. As diferentes concepções sobre Segurança Alimentar e Nutricional, que se conformaram ao longo do tempo contribuíram para as mudanças nas políticas implementadas e os diferentes arranjos institucionais construídos.

Ao analisar as concepções de Segurança Alimentar constatou-se que inicialmente privilegiou-se a segurança nacional dos países, embora, simultaneamente, estivessem presentes outras questões colocadas pelos diversos especialistas, tanto no Brasil como em outros países. Posteriormente, o conceito foi ampliado e o acesso ao alimento foi colocado no centro do debate, envolvendo mais tarde não só a aquisição regular ao alimento, mas sua qualidade e o respeito aos hábitos culturais de cada população. Finalmente a alimentação e a nutrição adquiriram um status de direito, cuja responsabilidade seria de todos, o que significa desenvolver um conceito de SAN com participação do Estado, das empresas e da sociedade civil, tornando-se uma estratégia essencial ao desenvolvimento humano.

Assim, as definições de Segurança Alimentar e Nutricional são suscetíveis a distintas acepções e meios para sua efetivação, envolvendo componentes de disputa ao ser utilizadas para fundamentar proposições de política pública. A diversidade de compreensões e os conflitos nessa área envolvem governos, organismos internacionais, representantes de setores produtivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, entre outros. Apesar disso, as distintas visões não devem impedir a construção de consensos ou acordos, ainda que parciais, visando propiciar a implementação de ações e políticas públicas em prol da Segurança Alimentar e Nutricional (Leão e Maluf, 2012).

## 1.2 A Trajetória das Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil

Diante da amplitude e complexidade dos diversos cenários que compõem a trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil e dos inúmeros trabalhos que relatam sua história procurou-se descrever, neste tópico, os aspectos históricos mais significativos que contribuíram para a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 1940 houve a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)<sup>19</sup> no ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio. O SAPS foi a primeira instituição governamental de política de alimentação. Foi criado no Estado Novo de Vargas e teve uma duração extensa (quase 30 anos), sendo extinto em 1967. Durante a sua existência o SAPS desenvolveu uma grande variedade de atividades, como aperfeiçoamento intelectual dos frequentadores, educação nutricional aos trabalhadores e seus familiares, apoio institucional necessário para o desenvolvimento de pesquisas na área, formação de profissionais e novos estudiosos, além do objetivo principal de propiciar alimentação adequada e barata aos trabalhadores. Seu primeiro diretor foi Josué de Castro e após sua saída houve inúmeras mudanças na direção. Além da rotatividade dos dirigentes, ocorreram problemas administrativos, denúncias de corrupção e práticas de clientelismo, visto que o SAPS possuía um papel complementar as várias atividades que constituíam a política do populismo vinculado, especialmente a Vargas. Apesar dos problemas, na história da alimentação, considera-se que o SAPS exerceu um papel primordial por todas as atividades desenvolvidas (L'abbate, 1988).

Simultaneamente ao SAPS existiram duas outras agências de política de alimentação: o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN)<sup>20</sup> de 1942 a 1945 e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), de 1945 a 1972. O Serviço Técnico de Alimentação Nacional tinha poderes de ministério por meio do qual o governo coordenava todas as atividades econômicas nacionais, devendo orientar tecnicamente a produção agrícola e industrial de alimentos. Essa aproximação com a indústria acabou resultando na criação do Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA), em 1944, destinado a dar assistência técnica às indústrias para a modernização das questões relacionadas com a alimentação. Após a extinção do STAN foi criada a Comissão

---

<sup>19</sup> Instituído pelo Decreto-Lei n° 2478 de 5 de agosto de 1940

<sup>20</sup> Criado pela portaria n° 542 de 19 de outubro de 1942 como órgão da Coordenação da Mobilização Econômica

Nacional de Alimentação (CNA)<sup>21</sup>, sendo regulada somente em 1951. Nesse ano a CNA foi transformada no Comitê Nacional da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO). Ressalta-se que Josué de Castro foi eleito e reeleito presidente da FAO de 1952 a 1956 (L'abbate, 1988).

Na década de 1950, Josué de Castro, por meio da CNA, contribuiu para a formulação do Plano Nacional de Alimentação, que visava ao equacionamento da fome no país, o estímulo ao desenvolvimento de ações regionalizadas e o apoio à inovação tecnológica. Pode-se dizer que o maior trabalho da CNA foi o esforço de aumentar o conjunto de agências e setores envolvidos na questão alimentar e nutricional, propiciando um olhar mais abrangente sobre ações e iniciativas prioritárias. No âmbito do Plano Nacional de Alimentação, foram elaboradas propostas exitosas, como o programa de merenda escolar presente até os dias atuais (Magalhães, 2017).

No entanto, para L'abbate (1988), ao contrário do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) não conseguiu concretizar suas ações, transformando-se em uma burocracia praticamente esvaziada.

De fato, a CNA, quando foi transferida para o então Ministério da Educação e Saúde, em 1949, foi perdendo sua função como o órgão responsável pela política de alimentação no país, ao longo das décadas seguintes. Na verdade, o período pós-1964 foi marcado pela centralização decisória, pela fragilização dos mecanismos de controle social e por estratégias conservadoras que impactaram o conjunto de políticas sociais. Dentre as intervenções anteriores na área de alimentação e nutrição, apenas o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) conseguiu se sustentar graças ao apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (Magalhães, 2017).

Corroborando o contexto do período pós-1964, L'abbate (1989) afirma que a partir da década de 1970 a vertente social e os debates que ocorriam sobre a alimentação e a nutrição da população foram substituídos por um planejamento governamental obscuro, onde os especialistas não possuíam mais a autonomia para formular e propor estratégias como ocorria

---

<sup>21</sup> O Decreto-Lei n° 7328 de fevereiro de 1945 cria como órgão do Conselho Federal do Comércio Exterior a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).

na década de 1940. Em 1972, a CNA foi extinta, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN).<sup>22</sup> O INAN, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, foi criado sob o governo Médici. A política de alimentação instituída pelo INAN se efetivou por vários programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social.

O INAN lançou o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), no qual os balizamentos foram dados pelo I Plano Nacional do Desenvolvimento (I PND). O I PRONAN teve atuação prejudicada por dificuldades administrativas, durando apenas um ano (1973-1974). Dessa forma, foi instituído o II PRONAN<sup>23</sup> destinado a dar cumprimento ao previsto no II Plano Nacional de Desenvolvimento. O II PRONAN (1976-1979) tinha como principais objetivos a suplementação alimentar, o amparo ao pequeno produtor rural, o combate às carências específicas, a alimentação do trabalhador e o apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (Silva, 1995).

Com o apoio do II PRONAN foram implantados 10 programas e ações de alimentação e nutrição. Dos programas que integraram o PRONAN, seis ficaram sob o comando do INAN: o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), o Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB), o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno ((PNIAM), o Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE) e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Ficaram a cargo de outros ministérios e instituições: o Programa de Complementação Alimentar (PCA), o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e o Programa de Alimentação Popular (PAP) (Silva, 1995). O quadro 1 descreve os principais objetivos e a gestão de cada programa.

---

<sup>22</sup> O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi efetivado pela Lei nº 5829 de novembro de 1972.

<sup>23</sup> Instituído por meio do decreto n 77116 de 6 de fevereiro do 1976.

**Quadro 1: Programas apoiados pelo II PRONAN e seus principais objetivos**

<b>Programas</b>	<b>Gestão</b>	<b>Objetivos</b>
Programa de Nutrição em Saúde (PNS)	INAN	Implantado em 1976 objetivava distribuir alimentos básicos para suprir as necessidades calóricas das gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos de idade.
Programa de Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROAB)	INAN	Atuava no sentido de fornecer subsídio aos pequenos varejistas para a compra de alguns alimentos básicos, favorecendo assim o consumo de tais alimentos para a população das periferias nordestinas.
Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB)	INAN	Pretendia assistir economicamente o pequeno agricultor, por meio do sistema de compras dirigidas à sua produção.
Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM)	INAN	Propunha-se a estimular o aleitamento materno mediante a promoção de sua valorização social, difusão de conhecimentos sobre práticas de amamentação e orientação às instituições prestadoras de serviços de saúde na assistência à nutriz.
Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE)	INAN	Objetivava prevenir e tratar o bócio endêmico, a hipovitaminose A, a anemia ferropriva e cárie dental
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)	INAN	Não chegou a ser implantado na época.
Programa de Complementação Alimentar (PCA)	Legião Brasileira de Assistência	Comandado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) distribuía alimentos formulados, suprimindo as necessidades individuais diárias em energia e proteínas.
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Ministério do Trabalho	Sob a coordenação do Ministério do Trabalho, que mediante incentivo fiscal, possibilitava às empresas fornecer refeições aos trabalhadores.

Programa de Alimentação Escolar (PNAE)	Ministério da Educação e Cultura	Programa mais antigo, funcionando desde 1954. Propõe-se a distribuir merenda nas escolas públicas e nas instituições mantidas por organizações filantrópicas.
Programa Nacional do Leite para Crianças (PNLCC)	Secretaria especial de ação comunitária	Objetivava distribuir um litro de leite por dia e por criança menor de sete anos a famílias com renda de até dois salários mínimos.
Programa de Alimentação Popular (PAP)	Ministério da Agricultura	O objetivo era vender alimentos a preços baixos à população urbana com renda familiar inferior a 2,5 salários mínimos

Fonte: Elaboração própria a partir de Silva (1995)

O fato de os programas serem vinculados a diferentes ministérios interferiu no desenvolvimento do II PRONAN, visto que cada ministério tinha autonomia para definir sua estrutura e os recursos orçamentários destinado a cada programa. Dessa forma, em alguns casos, ocorriam reduções de recursos financeiros, o que prejudicava o desempenho dos respectivos programas. Além disso, o INAN, criado como autarquia federal ligado ao Ministério da Saúde, não tinha peso institucional para interferir sobre determinados problemas gerados pelo descompasso entre as políticas estabelecidas e sua efetiva aplicação, faltando-lhe mecanismos adequados para influir em outros setores comprometidos com a execução do PRONAN (Arruda e Arruda, 2007).

Na década de 1980 ocorria um intenso debate sobre a temática da segurança alimentar, no plano internacional, discutindo-se a ampliação do conceito na FAO e em outros organismos, enfatizando a questão do acesso ao alimento. A construção do conceito envolveu a mobilização de organizações e movimentos sociais, gestores públicos e pesquisadores, entre outros atores sociais. Muitos estudiosos brasileiros contribuíram para esse processo, com destaque para o médico, sociólogo, geógrafo e político pernambucano Josué de Castro.

Em meados dessa década destacam-se dois eventos: um mais técnico e outro envolvendo mobilização política. O primeiro deles consistiu na elaboração de um documento intitulado Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1985, no qual a ênfase maior era nas dimensões social e econômica. Já o segundo evento foi produto da mobilização social que levou à realização da I Conferência

Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, dando origem, entre outras, à agregação da expressão nutricional à noção de segurança alimentar (Maluf, 2007).

Dessa forma, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição ampliou o conceito de segurança alimentar. A alimentação passou a ser abordada como um direito e para a sua realização propôs-se a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (destinado a formular uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (proposta retomada em 2004). Ambos contariam com a participação de representantes dos setores da sociedade civil. Apesar da amplitude dos debates, foram poucos os resultados concretos da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Somente no começo dos anos 1990 a temática retornou para a agenda governamental (IPEA, 2002).

No final de 1992, transcorreu o processo de *impeachment* de Fernando Collor, resultando na sua renúncia e afastamento da Presidência da República. O cargo de presidente foi assumido pelo vice-presidente Itamar Franco, que deu destaque para a questão alimentar na agenda de governo, especialmente com a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993.

Após o processo de *impeachment* de Collor, pairou um clima de desconfiança generalizada sobre o corpo político devido às inúmeras denúncias de corrupção. No que se refere às políticas de alimentação e nutrição, por exemplo, a situação encontrada pelo governo de Itamar Franco era crítica, pois foi descoberto que no final do governo Collor houve redução orçamentária e esvaziamento de diversos programas de alimentação e nutrição. (Magalhães, 2002). Além disso, os programas nutricionais se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilegais que caracterizaram a corrupção instalada no interior do governo. As investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Fome) e auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) encontraram irregularidades em diversos programas, como no PNAE, no Programa Nacional Leite para Crianças, entre outros (Vasconcelos, 1993).

Em meio à necessidade de mudanças e crise moral do Estado, a sociedade foi vista como lugar de construção de projetos transformadores voltados para o bem-estar. Dessa forma, num contexto de intensa mobilização social a nível nacional e do chamado Movimento pela Ética na Política, ocorreu o surgimento em 1993 da campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Tal campanha, liderada por Herbert de Souza (Betinho), foi impulsionada

por comitês formados por um voluntariado diversificado (que envolveu desde funcionários públicos, nos comitês das estatais, até donas de casa, estudantes, aposentados e desempregados, principalmente nos comitês localizados em bairros pobres na periferia da cidade). A participação desses vários setores da sociedade denotava a pluralidade do movimento. O problema da fome e as possíveis soluções e alternativas para reduzi-lo tornaram-se os fios condutores de uma rede de solidariedade e ajuda mútua, a qual em última análise, buscou refazer vínculos entre indivíduos e grupos sociais (Magalhães, 2002).

Nesse momento, lançou-se também o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que foi impulsionado pela divulgação do Mapa da Fome (elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA). Os dados do Mapa da Fome revelaram que 32 milhões de pessoas não tinham renda suficiente para se alimentar. O objetivo do governo federal por meio desse plano era sistematizar, para os diversos ministérios, propostas de intervenção com vistas à erradicação da fome e da miséria. (Pereira e Castro, 1993).

Além do reconhecimento do papel do governo e dos diferentes ministérios na transformação da situação de pobreza no Brasil, atores e grupos sociais ligados ao movimento reafirmaram a necessidade de priorizar a discussão sobre a destinação dos recursos públicos e a articulação entre os governos municipais e estaduais. Entretanto, as alternativas com a participação da sociedade e a ação voluntária foram privilegiadas vis-à-vis as ações estatais e burocratizadas (Magalhães, 2002).

Na Ação da Cidadania, o movimento em direção à heterogeneidade de parcerias foi estimulado e valorizado, seja com o Estado, ou com a iniciativa privada. Entretanto a criação de redes interinstitucionais e de parcerias multiformes com os comitês tornou-se problemática, pois em alguns casos ocorreu a manipulação eleitoreira de doações e o descaso pela população destituída. Apesar disso, a necessidade da presença do Estado na solução dos problemas sociais, ainda que em permanente interlocução com os outros setores da sociedade, era continuamente enfatizada (Magalhães, 2002).

Sem dúvida, o movimento da Ação da Cidadania não esteve imune aos problemas práticos. A metáfora da guerra e a retórica humanitária associadas à “Campanha da Fome”, muitas vezes eram percebidas como estratégias voltadas ao desvio da responsabilidade estatal e à recriação do assistencialismo em um cenário de ofensiva neoliberal (Magalhães, 2002:124).

No entanto, buscando superar dualidades e oposições entre Estado e sociedade e, também, entre incluídos e excluídos, a Ação da Cidadania, ao suscitar polêmica e reflexão em torno dos papéis do Estado e da sociedade na melhoria do bem-estar, contribuiu para reverter o isolamento social, consolidar novas redes associativas e revigorar o conceito de espaço público (Magalhães, 2002:136).

Em 1993, além das iniciativas voluntárias ligadas à Ação da Cidadania e do Plano de Combate à fome e à miséria houve, no âmbito da sociedade política, a proposta para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O presidente Itamar Franco assumiu o compromisso de implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar, proposta apresentada pelo Partido dos Trabalhadores, e instituiu o CONSEA em 24 abril de 1993. Destaca-se que essa proposta, sob um guarda-chuva partidário, foi decorrente do acúmulo de discussões ocorridas, anteriormente, entre diversos atores, instituições acadêmicas e setores da sociedade civil mobilizados em torno do tema.

O CONSEA era um órgão consultivo localizado na Presidência da República, composto pelo governo e sociedade. Integravam o CONSEA os ministros das pastas da Justiça, da Educação, da Cultura, da Fazenda, da Saúde, da Agricultura, do Trabalho, do Bem-estar Social e do Planejamento, e ainda o secretário geral da Presidência da República. Da parte da sociedade, foram escolhidos 21 representantes, dos quais 19 indicados pela Ação da Cidadania (I Conferência Nacional, 1995).

Na sua criação competia ao CONSEA propor e opinar, entre outros assuntos, sobre:

I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não governamental; II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas; III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade; IV iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública

Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil. (Decreto 807 de 1993).

O CONSEA enfrentou um debate polêmico sobre o seu caráter, se consultivo ou deliberativo. Como mencionado acima, o Conselho era um órgão consultivo, devendo assessorar o presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para a garantia do direito à alimentação. Isso em contraposição a outros conselhos, como o Conselho Nacional de Saúde, de caráter deliberativo. Duas razões principais foram apresentadas para que o CONSEA fosse consultivo. A primeira foi que a temática da segurança alimentar e nutricional, sendo intersetorial, tem as políticas a ela relacionadas referentes a diversos setores, dizendo respeito a diferentes ministérios e secretarias e, também, sendo muitas vezes campo de análise e proposição de outros conselhos, em seus aspectos específicos. Dessa maneira, se o CONSEA delibera e faz executar determinadas decisões, estas podem estar gerando áreas de atrito e sobreposição nas decisões de instâncias setoriais. A segunda razão considera o fato de que o Conselho é um órgão de aconselhamento do presidente da República, não podendo ser impositivo sobre ele em suas resoluções. Ou seja, ele emite pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo, mas não tem poder de decisão sobre a diretriz da política em questão. A argumentação daqueles que criticam seu caráter consultivo é que seu poder político pode ficar muito diminuído. O contra-argumento é de que aquilo que define realmente o alcance das suas proposições é a força política que respalda seus posicionamentos e a consistência de suas propostas (Menezes, 2010).

Para Maluf (2010), o caráter consultivo do CONSEA expressa “o custo da intersetorialidade” no estágio atual da institucionalidade da SAN no Brasil. Uma mudança na direção de conferir caráter mandatório às deliberações de um conselho como o CONSEA depende de avanços no referido marco institucional, começando por um rearranjo estrutural no governo para que os objetivos intersetoriais sejam acolhidos. Uma tal reorganização implicaria, entre outras, estabelecer mecanismos de coordenação entre os diferentes espaços de deliberação dos programas e ações correspondentes e rever o critério de composição e procedimentos de escolha dos integrantes do CONSEA.

Além disso, o autor argumenta que dificilmente um governo se submeteria às deliberações de um Conselho constituído com maioria de dois terços da sociedade civil e presidido por um representante dela, envolvendo parcela considerável dos setores de governo. Contra as deliberações que desaprove, o governo poderia, legitimamente, argumentar que

dispõe de um programa submetido ao crivo das urnas. Assim, avanços na delimitação e nos dispositivos de funcionamento de um sistema intersetorial de SAN terão que ser construídos num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias dos diferentes setores de governo englobados (Maluf, 2010).

Essa primeira experiência do CONSEA (1993-1994) revelou os desafios existentes para um conselho de natureza intersetorial e participativa e mostrou também grandes constrangimentos para sua atuação, dada a prioridade concedida ao enfrentamento da crise econômica (marcada pelo contexto neoliberal que o país vivia), em uma perspectiva restritiva dos gastos públicos (Menezes, 2010).

Como desdobramento da ação do CONSEA, foi realizada, em julho de 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que induziu um processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país (Arruda e Arruda, 2007)

Mesmo com toda a mobilização e com todos os encaminhamentos, algumas diretrizes da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional não puderam ser aplicadas, pois em 1995 o novo presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, extinguiu o CONSEA, criando o Programa Comunidade Solidária.

O Programa Comunidade Solidária<sup>24</sup> prometia, entre outros objetivos, dar continuidade ao trabalho iniciado pelo CONSEA. Como estratégia de combate à fome e à pobreza, fundado na articulação complexa de parceiros, instituições, programas e recursos – balizado nos princípios de “parceria, integração, descentralização e solidariedade”, o Comunidade Solidária trouxe algumas inovações (Vellozo, 1998). Por exemplo, foi construída uma rede que operacionalizava as ações realizadas nos municípios prioritários. Para o Comunidade Solidária, a mobilização política em rede seria um poderoso instrumento no direcionamento e na implementação dos programas para esses municípios, mediante articulações entre diferentes níveis, setores de governo e sociedade civil. Desta forma, pretendia-se romper com a história

---

<sup>24</sup> O Programa Comunidade Solidária tinha por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza (Decreto Federal n° 1366, 1995, art. 1 °).

de atuação governamental desintegrada e segmentada no campo das políticas sociais e assistenciais (Burlandy e Labra, 2007).

Apesar desse objetivo, os entraves à articulação intersetorial foram marcantes tanto no nível federal quanto estadual. No entanto, por tratar-se de um problema histórico, dificilmente o Comunidade Solidária conseguiria, por si só e em tempo tão curto, reverter significativamente este quadro (Burlandy e Labra, 2007).

Monteiro (2011) afirma que, no entendimento da primeira dama Ruth Cardoso,<sup>25</sup> coordenadora responsável pelo programa Comunidade Solidária, não havia sentido criar uma instituição com programas e recursos. Ao contrário disso, ela defendia que os programas fossem instituídos por meio de parcerias, aproveitando os recursos existentes na sociedade, além de trazer novas questões ao Estado.

Nesse sentido, o Comunidade Solidária não criou nenhuma estrutura paralela, tampouco desenvolveu programas próprios. Constituiu-se numa proposta de integração e articulação de diversos programas de diferentes ministérios, com vistas a alcançar maior eficiência e eficácia das ações programáticas e contribuir para alterar, a médio prazo, as condições socioeconômicas das populações assistidas. Assim, o programa foi, sobretudo, uma estratégia de reengenharia no campo das políticas de corte social (Vellozo, 1988).

Fazendo um balanço da política no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), observou-se que os programas de alimentação e nutrição até então existentes continuaram sendo desenvolvidos. Ao final desse período continuavam em funcionamento: o PNAE; o PAT; o Programa Leite é Saúde, que passou a se denominar de Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN) e depois Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN); os outros programas voltados ao combate às carências nutricionais específicas e o SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional). Constatou-se que a grande alteração no primeiro mandato foi a extinção do CONSEA em 1995 e do INAN, em 1997 (Vasconcelos, 2005).

---

<sup>25</sup> Doutora em antropologia pela faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FELCH-USP), Ruth Cardoso atuou como docente e pesquisadora da USP e em outras instituições universitárias.

No segundo mandato do governo FHC (1999-2002), ocorreram duas proposições importantes. A primeira consistiu na elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição em 1999.<sup>26</sup> A Política Nacional de Alimentação e Nutrição integrava a Política Nacional de Saúde e os esforços do Estado brasileiro, que por meio de um conjunto de políticas públicas intersetoriais propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação. Tal política não abarcou temas importantes, como a reforma agrária e a agricultura, por exemplo. Entretanto, considera-se sua elaboração basilar para o campo da SAN no Brasil. Além disso, sua elaboração foi resultado de um esforço para garantir dentro do governo um espaço para a SAN, uma vez que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) haviam sido extintos (Alves e Jaime, 2014).

A segunda proposição importante foi a criação do programa Bolsa Alimentação ou Programa de Renda Mínima vinculado à Saúde, que ficava sob a gestão do Ministério da Saúde.<sup>27</sup> Tal programa beneficiava gestantes, nutrizes, crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de idade e crianças filhas de mães soropositivas para o HIV/AIDS. As famílias beneficiadas deveriam cumprir determinadas exigências, com enfoques predominantemente preventivos, tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde. Posteriormente, em 2004, tal programa foi unificado a outros programas de transferência de renda, dando origem ao Programa Bolsa Família.<sup>28</sup>

Nesse período ocorreu também um esvaziamento da atividade do Comunidade Solidária. A Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, passou a desempenhar as

---

<sup>26</sup> A Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi aprovada pela Portaria n. 710, de junho de 1999.

<sup>27</sup> O Programa Bolsa Alimentação foi instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 10 de setembro de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001.

<sup>28</sup> Os Programas de Transferência de Renda elaborados ainda no governo do Fernando Henrique foram: o Bolsa Escola<sup>28</sup> vinculado ao Ministério da Educação e o Auxílio Gás<sup>28</sup> vinculado ao Ministério de Minas e Energia. 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 (IPEA 2014).

competências, direitos e obrigações do extinto INAN, coordenando diversos programas, como o Bolsa Alimentação; Ações de Controle da Hipovitaminose A, Anemia Ferropriva e Distúrbios por Deficiência de Iodo; Ações para promoção da Alimentação Saudável e SISVAN (Vasconcelos,2005).

A partir de 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou-se um novo período para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. O governo Lula foi marcado por mudanças institucionais, formulação e implementação de novas políticas públicas, constituição de novas estruturas, colocando no centro da agenda governamental o debate sobre o combate à pobreza no país.

### **1.3 O contexto brasileiro das Políticas de Alimentação e Nutrição: o período de 2003 a 2006**

A partir de 2003 ocorreram inflexões importantes de caráter institucional e político que ocasionaram implicações significativas para as políticas de alimentação e nutrição. Entre tais mudanças pode-se mencionar a reconfiguração institucional da administração federal com a criação de novos ministérios, destacando-se a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) (que se tornou uma secretaria posteriormente), a reativação do CONSEA e o aumento do debate político em torno da temática, o que foi relevante para a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006.

Logo nos primeiros dias do governo Luiz Inácio da Silva, foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ), como uma iniciativa de articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza. O Programa Fome Zero, proposto ainda na época da campanha de Lula, foi elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva e com a participação dos representantes de organizações não governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. (Instituto de Cidadania, 2001).

Na apresentação do documento intitulado “Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” fica claro que o projeto buscava articular políticas estruturais com políticas emergenciais e/ou compensatórias.

O desenho do Programa Fome Zero ficou caracterizado também por algumas alterações institucionais. Entre as principais mudanças para a área da SAN estão: a recriação do CONSEA,

como órgão de assessoramento do presidente da República e a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) para formular e implantar políticas de segurança alimentar (Takagi, 2010). Tais instâncias estavam voltadas especificamente para a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Aranha, 2010).

O governo de Luiz Inácio da Silva recriou o CONSEA com abrangência interministerial e vinculado à Presidência, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes. Ressalta-se que nesse início do governo Lula houve um clima de euforia em torno do debate sobre o combate à fome, e as expectativas a respeito do CONSEA recém-criado também foram expressivas. As discussões sobre essa retomada foram intensas e com conflitos sobre seu papel no novo contexto que se configurava.

É importante mencionar que o CONSEA foi configurado como um espaço intersetorial de encontro entre o Estado e a sociedade civil. Dessa forma, em muitos momentos não ocorreram parcerias, e sim tensões e conflitos, com a conseqüente busca dos consensos possíveis, ainda que pontuais.

Em relação à criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), destaca-se a atribuição de coordenar o Programa Fome Zero. Suas principais funções eram: (i) formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional; (ii) articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; (iii) promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição; (iv) estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003).

No início do governo Lula ocorreu a criação também de mais um programa de transferência de renda: o Cartão Alimentação. O benefício concedido era de R\$ 50,00 por família, sendo que o alvo prioritário do programa eram as famílias residentes na região do semiárido que se encontravam em situação de pobreza. Assim como a área geográfica previamente definida, o projeto piloto também estabeleceu uma parceria com o programa Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde. O plano piloto para o Cartão Alimentação também

definiu que seria utilizado o Cadastro Único (assim abriu a possibilidade para os demais programas de transferência) e ainda manifestou a intenção de estabelecer parcerias com Estados e Municípios (Monteiro, 2011).

Diferentemente dos outros programas de transferência de renda, o recurso orçamentário era destinado exclusivamente à compra de alimentos. Essa obrigatoriedade introduziu uma alteração na lógica dos programas de transferência de renda, pois, até então, os titulares dos benefícios decidiam quais gastos seriam realizados e, nas avaliações dos programas, inclusive aqueles de âmbito municipal, a maior parte dos recursos era destinada à alimentação. Essa mudança provocou muitos protestos oriundos de diversos lugares: da Pastoral da Criança (Zilda Arns), da parte do senador Eduardo Suplicy, entre outros, por considerarem essa obrigatoriedade para a compra de alimentos inadequada, bem como, a dificuldade de operacionalização deste controle. Esse modelo foi inspirado no programa *Food Stamp*, criado nos Estados Unidos em 1964, onde o dinheiro retirado por meio de cartão magnético só poderia ser usado na compra de determinados alimentos (Monteiro, 2011).

Posteriormente, após intenso debate, houve a fusão do Programa Cartão Alimentação com outros programas de transferência de renda, mencionados anteriormente, (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás) dando origem ao Programa Bolsa Família (PBF).

Entre o primeiro ano do governo Lula e a criação do PBF é importante discutir o progressivo abandono do Programa Fome Zero (PFZ) como principal linha estratégica para as ações do governo federal. Tomazine e Leite (2016) argumentam que os programas de transferência condicionada de renda comparados ao Programa Fome Zero não possuíam tamanha complexidade e se mostravam como um modelo mais simples e viável de política pública. Apresentado de forma complexa, os gestores do PFZ abriram espaço para os oponentes apontarem de maneira contundente a falta de clareza de suas propostas (Tomazine e Leite, 2016).

Além disso, Vasconcelos (2005) destaca que entre o clima de euforia da divulgação e a demora na execução das primeiras ações do Programa Fome Zero, gerou-se um espaço propício para críticas e especulações, particularmente para o caráter assistencialista das atividades iniciais anunciadas. De fato, observou-se uma intensa propaganda governamental para sensibilizar a população em torno do Fome Zero.

Entretanto, depois de forte perspectiva em torno do programa, destacam-se as imagens negativas propaladas pela grande mídia, o que contribuiu para o desgaste paulatino do Programa Fome Zero. Nesse sentido, o PFZ foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso de ações.

Dessa forma, a coalizão da segurança alimentar perdeu espaço político com a criação do Grupo Interministerial para a unificação dos programas de transferência de renda. Esse rearranjo representou a perda da autonomia do programa com mais recursos dentro do PFZ: o Cartão Alimentação. No curso do primeiro ano de governo, formuladores de políticas contrários aos princípios do PFZ, alocados principalmente na Casa Civil e no Ministério da Fazenda dispunham de uma posição de poder privilegiada. Além disso, a reforma ministerial no final de 2003 contribuiu para a perda de poder político da coalizão segurança alimentar, uma vez que o MESA foi extinto transformando-se em uma secretaria específica (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) com a criação de uma grande pasta: o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O MDS, posteriormente, lançou o Programa Bolsa Família como prioridade na área social do governo Lula (Tomazine e Leite, 2016).

O MDS é originário de três estruturas governamentais extintas: Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, a qual era vinculada diretamente à Presidência da República. A estrutura organizacional do novo ministério passou então a reunir as atribuições dessas três organizações (Vaitsman; Rodrigues; Paes-Sousa2006).

É importante ressaltar que a construção do Programa Bolsa Família, assim como o embate que houve entre os grupos favoráveis e contrários aos programas de transferência de renda, foi marcada por reflexões, diálogo, cooperação e conflitos. Um dos maiores conflitos estava localizado nos ministérios que teriam seus programas extintos e que, por isso, interpretavam que perderiam poder e atribuições com a implantação do novo programa. Nesta direção, os atores representantes destes órgãos atuavam em conformidade com seus interesses, apresentando propostas alternativas à unificação (Monteiro, 2011)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2004 e, segundo documentos oficiais, possui três pilares centrais: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência direta de renda tem como objetivo possibilitar alívio imediato da pobreza; as condicionalidades têm como propósito reforçar os direitos à saúde e à educação

(contribuindo para aumentar o capital humano)<sup>29</sup> e, dessa forma, auxiliam a quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. Já as ações e programas complementares visam criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade, proporcionando a melhoria na condição de vida (Brasil,2010).

Nesse sentido, destaca-se que o PBF é um programa que possui um caráter multiestratégico que, embora, possua interfaces com a Segurança Alimentar e Nutricional, não é uma política com escopo específico para tal área. Neri (2005 p. 45), afirma que “o Bolsa-Família, ao contrário do Fome-Zero, não é *per se* um programa de segurança alimentar”.

Alguns estudos reforçam esse argumento na medida em que afirmam que, ao mesmo tempo que o PBF ampliou o acesso aos alimentos, contribuiu para algumas repercussões negativas na alimentação das famílias beneficiárias. Acompanhando a tendência nacional as famílias beneficiárias aumentaram o consumo de proteínas de origem animal, leite e seus derivados; o consumo de biscoitos, óleos e gorduras, açúcares e alimentos industrializados e aumentaram também, em menor proporção, o consumo de vegetais e hortaliças (Menezes et al., 2008). O aumento do consumo de alimentos de maior densidade calórica e baixo valor nutritivo é um fator de risco para o desenvolvimento do sobrepeso, obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, levando a insegurança alimentar das famílias pertencentes ao programa (Cotta e Machado, 2013). Porém, esse fenômeno pode estar mais associado ao aumento do poder aquisitivo das famílias e ao padrão de alimentação que tem predominado na sociedade contemporânea, do que ser atribuído especificamente ao Programa Bolsa Família.

Cotta e Machado (2013) concluem em seu estudo que a garantia de segurança alimentar e nutricional necessita de programas que englobem tanto o combate à desnutrição quanto ao sobrepeso e à obesidade. Programas de distribuição de renda, como o PBF, podem contribuir mais efetivamente para o bem-estar nutricional dos beneficiários quando combinados com outros tipos de intervenções, como ações de promoção de alimentação saudável.

---

<sup>29</sup> Segundo a teoria de acumulação de capital humano, o principal fator que explica diferenças de renda em países com altos níveis de desigualdade e pobreza é a lacuna no acesso à educação entre os diferentes grupos sociais. Como certos segmentos da sociedade são excluídos das oportunidades educacionais, suas habilidades são limitadas, sua produtividade é baixa, sua mão-de-obra é subvalorizada recebendo conseqüentemente baixos salários. Frequentemente empregos precários são as únicas alternativas para o desemprego. Expandir o acesso à educação para a população pobre é considerado um caminho para o crescimento econômico sustentável e uma maneira mais efetiva de enfrentar a pobreza em longo prazo. A fórmula é que mais anos de escolaridade (como uma medida de acumulação de capital humano) levará a maior produtividade na economia, maior crescimento econômico, maiores salários e menos pobreza (Simões, 2012).

Entre os novos institutos normativos para regular e comprometer a ação do Estado com a temática da SAN é importante destacar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional-LOSAN (Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006) que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Essa institucionalização, embora por si só não garanta a continuidade das conquistas anteriores, buscou estabelecer constrangimentos à descontinuidade dessas políticas, fornecendo instrumentos jurídicos oficiais para a reivindicação social ante os órgãos de governo (IPEA 2014).

Diante do exposto, percebe-se que foram formuladas diversas estratégias com o objetivo de combater a pobreza no Brasil e promover a Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrando a prioridade dada a essa temática na agenda governamental. Embora os percalços ocorridos no decorrer da trajetória, observou-se avanços para a temática da SAN, especialmente com a reativação do CONSEA e a promulgação da LOSAN em 2006. Considera-se que a formulação dessas propostas é fundamental no âmbito da política social brasileira, para a consecução da proteção integral, nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988.

#### **1.4 Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional: características e regulamentação posterior**

A proposta de criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) foi uma das principais deliberações da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE) em 2004. A proposição foi resultado de um amplo processo de participação e discussão com diversos setores da sociedade. Na época os participantes decidiram que a segurança alimentar deveria ter respaldo legal, como já ocorria com a saúde, que possui o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da Saúde (8080/90). Posteriormente a lei foi elaborada, de forma participativa, sob coordenação do CONSEA.(Brasil, [s.d.]

Pode-se afirmar que a LOSAN caracteriza-se como a maior conquista para a área até o presente momento. Apesar de não prever orçamentos específicos, como havia sido deliberado na II CNSAN, este instrumento jurídico consagrou uma visão abrangente e está pautado pelos princípios do direito humano à alimentação e à soberania alimentar (IPEA, 2009, p.240).

A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o intuito de fortalecer, garantir e proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi planejado para ser um instrumento normativo que possibilitasse a integração entre as várias políticas e estruturas ligadas à SAN nas três esferas de poder federativo, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS). Destaca-se que a expressiva mobilização popular no campo da saúde pública organizada pelo movimento da Reforma Sanitária para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) teve papel importante na concepção do SISAN. Embora os dois sistemas tenham cumprido trajetórias políticas e sociais bastante distintas a formulação que veio a ser constituída para o campo da Segurança Alimentar e Nutricional, vinte anos depois, foi semelhante (Brasil, 2006).

A sociedade civil há muitos anos defende conceitos e propostas que culminaram no atual desenho do SISAN, como as mobilizações populares em torno do tema da fome, reflexão e crítica aos modelos de produção agrícola existentes, do abastecimento de alimentos, do direito à alimentação e dos programas públicos de alimentação e nutrição (Leão e Maluf, 2012).

O SISAN tem como bases as seguintes diretrizes: i) promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; ii) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; iii) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; iv) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; v) articulação entre orçamento e gestão; e vi) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Seus principais pilares de comando são a Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que se reúne a cada quatro anos para indicar ao Conselho diretrizes e prioridades e avaliar o SISAN; o CONSEA (órgão de assessoramento imediato do presidente da república e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) composta por ministros de Estado e Secretários responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN (Leão e Maluf, 2012).

Apesar de integrar o SISAN a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), foi criada, posteriormente, em 2007. Tal instância tem como

atribuições, dentre outras: (i) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; (ii) coordenar a execução da Política e do Plano; (iii) monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais; (iv) monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional SAN; (v); articular e estimular a integração das políticas e dos planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal; (vi) assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos; (vii) definir, ouvido o CONSEA, os critérios e procedimentos de participação no SISAN.<sup>30</sup>

Em 2010, buscando fortalecer a consolidação da política nacional de SAN foi elaborado o decreto N° 7272 que regulamentou a LOSAN instituindo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo o decreto nacional que versa sobre o tema (decreto n° 7272 de 2010) o objetivo geral da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é:

Promover a segurança alimentar e nutricional, assegurando o 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.

O decreto referido propõe oito diretrizes para a política nacional de SAN que orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). O quadro 2 apresenta as diretrizes da Política Nacional de SAN e os respectivos programas e ações do governo federal.

---

<sup>30</sup> A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) foi criada pelo Decreto n° 6.273, de 23 de novembro de 2007.

**Quadro 2: Diretrizes da PNSAN e os respectivos programa e ações do governo federal**

<b>Diretrizes da Política nacional de SAN</b>	<b>Programas e ações do governo federal</b>
I. Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos.
II. Promover o abastecimento e estruturar sistemas justos e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.	Apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.
III. Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa, produção de conhecimentos e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável.	Educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da San; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais.	Acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de San.
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	Vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no Programa Bolsa Família; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle

	de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios.
VI. Promover o acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar.	Estruturação do Sistema nacional de Gestão dos recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.
VII. apoiar iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável em âmbito internacional	Negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de San e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.
VIII monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada	-

Fonte: (Maluf, 2010)

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) é o instrumento do planejamento da ação do Estado, que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga ainda com o orçamento público, pois nele está definido o quanto e como se deve aplicar os recursos (Leão e Maluf, 2012).

O primeiro PLANSAN engloba o ano de 2012 a 2015. O PLANSAN foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), incluindo um processo de consulta ao CONSEA e aprovado pelo Pleno da CAISAN, composto por 19 ministérios. O PLANSAN 2012-2015 integrou dezenas de ações do conjunto destes órgãos voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura, o abastecimento familiar e a promoção da alimentação saudável e adequada (CAISAN, 2011).

O PLANSAN possui a mesma vigência do plano plurianual 2012-2015 (PPA) e é estreitamente relacionado às metas e iniciativas nele definidas. Este primeiro plano consolida

programas e ações relacionadas às diretrizes da PNSAN, explicitando as responsabilidades dos órgãos e entidades da União (CAISAN, 2011).

Considerando a necessidade de seu constante aprimoramento, este plano e os subsequentes serão revisados a cada 2 anos, com base nas orientações da CAISAN, nas propostas do CONSEA e no monitoramento e avaliação da sua execução e resultados. Ao entregar este plano aos gestores do Governo Federal e à sociedade em geral, o pleno da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional cumpre mais uma de suas atribuições, contribuindo, como determinado pelo marco legal vigente, para a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada no território nacional (CAISAN, 2011).

Apesar dos esforços, em 2016, ocorreu uma mudança institucional relevante com repercussões significativas para os rumos da política, o que pode influenciar a política nacional de SAN. No referido ano, houve a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a transformação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Uma mudança institucional como essa gera, naturalmente, conflitos de interesses entre os atores envolvidos que circundam as esferas de decisão, o que exige habilidade e vontade política para sua efetivação. Tal acontecimento revela que o desafio da segurança alimentar permanece vivo no país.

A partir dessa breve discussão, é possível perceber que a temática da segurança alimentar esteve ligada a diferentes estruturas e programas e sujeita a descontinuidades/recuos. Entretanto, é importante ressaltar que em alguns momentos da história foram formuladas propostas que visavam superar tais fragilidades e avançar no desenho de novos arranjos institucionais capazes de fortalecer o Direito Humano à Alimentação Adequada, a sustentabilidade ambiental, a equidade, a diversidade cultural, a intersectorialidade e a democratização do debate. No entanto, apesar do alcance de resultados positivos em alguns aspectos e os avanços na política de SAN, muitos desafios e limites ainda estão presentes para a consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **Capítulo 2 – Governança intersetorial e participação social nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional: bases conceituais e desafios**

O termo governança tem sido usado com significados muito diferentes. Este capítulo apresenta inicialmente alguns conceitos de governança presentes na literatura internacional e do Brasil, sem a pretensão de esgotar o assunto. Compreende-se a partir da bibliografia pesquisada que a governança em política pública mobiliza diversas redes, instituições e atores, incluindo atores societais, estatais e atores de mercado, a fim de alcançar objetivos e decisões públicas consistentes. Discutem-se também pontos considerados importantes para o estudo, como as condições para a efetividade da governança intersetorial, a relação entre governança e orçamento das políticas públicas e os resultados positivos na saúde alcançados a partir de decisões democráticas que incluam a participação social. A construção de espaços flexíveis e deliberativos compostos por atores da sociedade civil e governo é importante para a governança intersetorial, legitimando a democracia e alcançando mudanças nas políticas de saúde. Os principais limites e desafios para a governança na área da saúde são a complexidade e diversidade dos problemas, os conflitos de interesses, as relações de poder desiguais e a construção da intersetorialidade entre diferentes áreas e ministérios.

O segundo item do capítulo aborda a participação social em políticas públicas. Entende-se a participação social como a mobilização e integração de indivíduos de diferentes grupos da sociedade que procuram debater e participar ativamente de decisões sociais e políticas importantes. As conferências e os conselhos destacam-se como espaços importantes de participação social no país, permitindo que os sujeitos atuem em conjunto, potencializando seus esforços participativos e a consecução de seus objetivos. Nesse sentido, essas instâncias são abordadas explicitando-se algumas questões como os principais atores atuantes, sua dinâmica participativa e sua efetividade. A valorização de espaços participativos pode ser uma maneira de consolidar a democracia, incluindo indivíduos tradicionalmente alijados de espaços decisórios.

O terceiro item apresenta brevemente a governança intersetorial e a participação social na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O Sistema Nacional de SAN, o CONSEA e as Conferências de SAN são canais plurais que favorecem a interação de múltiplos atores, agências e organizações, sendo essenciais para fortalecer estratégias de articulação na elaboração e implementação de políticas. Dessa forma, tais espaços contribuem para a governança intersetorial e para a construção de ambientes participativos na área da SAN.

## 2.1 Governança intersetorial nas políticas públicas

Apesar de diversos estudiosos terem escrito sobre governança nas políticas públicas, a literatura ainda é diversa e fragmentada, expressando uma variabilidade de interpretações, de concepções e aplicações do termo. Uma questão central no debate contemporâneo da governança tem relação com o questionamento da soberania do Estado e a multiplicação do número de agências e formas de poder que atuam nos sistemas sociais. Em relação às agências, encontra-se uma discussão vasta na literatura sobre o seu poder governante. As Organizações Não Governamentais (ONGs) e fundações, por exemplo, embora não sejam geralmente tão ricas ou eficazes, são agentes importantes em todos os níveis (Burris; Kempa; Shearing, 2008).

Para Wise (2007), os principais modos de governança são mercados, hierarquias e redes. Os mercados coordenam a vida social por meio de um mecanismo de preços estruturado por forças de oferta e demanda. As hierarquias incluem burocracia e, portanto, formas tradicionais de organização do governo e operam por meio de sistemas de autoridade “top-down”. As redes são formas organizacionais “planas”, caracterizadas por relações informais entre agentes essencialmente iguais ou agências sociais.

É importante destacar que, na concepção convencional, a governança é uma prerrogativa do governo, sendo organizada de forma hierárquica. De qualquer perspectiva empírica pode-se dizer que a noção de governança “top-down” é falha. A ampla literatura sobre implementação legal demonstra repetidamente os limites da hierarquia e a potência dos fatores “bottom-up” na determinação da governança das políticas (Burris, 2004).

A governança pode ser definida como esforços organizados para gerenciar o curso dos eventos em um sistema social. (Burris; Kempa; Shearing, 2008). A governança é policêntrica, distribuída entre várias organizações que exercem diversas formas de poder. Os Estados não desfrutam de um monopólio da governança, sendo frequentemente influenciados por atores não-estatais. A governança compreende, assim, instituições, corporações, coalizões, ONGs, procedimentos formalizados em constituições, leis e métodos de poder. A governança também é entendida com um processo dinâmico de improvisação social coletiva em que uma infinidade de atores está se esforçando para alcançar determinados objetivos (Burris et al., 2007). Além das relações sociais, condições ambientais e recursos essenciais ao bem-estar compõem a governança (Burris, 2004).

A governança também pode ser compreendida como um sistema de tomada de decisões em que as direções são definidas, a autoridade é exercida e os eventos são monitorados e gerenciados. Os governos que reconhecem a complexidade dos fatores sociais e econômicos governarão por meio do envolvimento com os atores do mercado e da sociedade civil no desenvolvimento e implementação de políticas. A governança pode incluir ações que vão além do governo, por exemplo, quando ocorre delegação de formulação e implementação de políticas, a organizações interessadas. Em essência, governança é sobre a dinâmica das relações de poder (McQueen et al., 2012).

Para outra parte significativa da literatura, especialmente na América Latina e no Brasil, o conceito de governança está ligado a questões de participação social, democracia, controle social e movimentos sociais em várias áreas políticas. Existe uma ampla bibliografia sobre governança no âmbito local. No entanto, esse conceito foi usado no Brasil durante o processo de redemocratização sem relação com os debates internacionais, caracterizando uma mistura de descentralização, democratização e participação em níveis locais (Marques, 2013).

Ao estudar as políticas urbanas no Brasil, Marques (2013, p. 31), conclui que a literatura latino-americana incorporou o conceito de governança com vários significados diferentes. Entretanto, de forma predominante a governança tem sido usada para descrever:

- (i) Eficiência do Estado, alcançável através de reformas do Estado;
- (ii) Processos participativos em políticas públicas, entendidas como democracia local e deliberativa. Embora esses dois usos do conceito sejam considerados opostos pelos autores envolvidos em cada debate, eles têm várias semelhanças. Ambas são baseadas em perspectivas prescritivas e associam governança a um governo bom, eficiente, democrático e horizontal, independentemente das formas pelas quais esses elementos possam ser definidos.

Após a revisão crítica da literatura, Marques (2013, p.31), define que: “a governança em políticas públicas pode ser compreendida como conjuntos de atores estatais e não-estatais interconectados por laços formais e informais, operando dentro do processo de elaboração de políticas e incorporados em contextos institucionais específicos.” Além disso, o conceito deve incorporar boas e más ações governamentais. O autor também destaca que diversos tipos de governança podem coexistir em diferentes áreas de políticas simultaneamente.

Para Magalhães (2018, p.3143) “governança é processo contínuo em que governos, associações civis, mercados e redes sociais, através de diferentes perspectivas organizacionais, mobilizam recursos e consolidam relações de poder e confiança a fim de alcançar objetivos e legitimidade”

Em síntese, o conceito de governança em políticas públicas deve considerar diversos atores, instituições e redes, cujas interações expressam ideias, interesses, conflitos e desigualdades de recursos (Marques, 2013).

A governança de políticas públicas, voltadas para problemas sociais complexos exige, mesmo no contexto de Estado, o envolvimento de diferentes órgãos e áreas. Nesse sentido, a reflexão conceitual sobre intersectorialidade associada à governança também é importante. Segundo Magalhães (2015, p.1428):

A intersectorialidade implica articulação estratégica voltada à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de dar novos contornos ao padrão tradicionalmente fragmentado das agências públicas. No campo da saúde a intersectorialidade contribui para o alcance de resultados e mudanças sustentáveis e equitativas.

Uma estrutura de governança intersectorial é eficaz na medida em que contribui para a integração da saúde em outras políticas. A eficácia incluiria ações intersectoriais que fizeram diferença no ponto final. Estruturas de governança intersectorial existem para facilitar a colaboração entre diferentes ministérios, departamentos ou setores, sendo diferentes da colaboração baseada apenas em relações pessoais (McQueen et al., 2012).

Lin et al., (2012) abordam as condições para uma governança intersectorial ser efetiva. Segundo os autores, essas condições de efetividade podem ser divididas em oito temas: vontade política, parcerias e interesses dos participantes, liderança, imediatismo do problema, contexto para a efetividade, recursos, praticidade da implementação e importância política das questões de saúde identificadas.

Na área da saúde há autores que também discutem a efetividade ou a boa governança. A boa governança é definida pela medida em que as estruturas e processos usados para tomar decisões sociais em qualquer contexto (local, estadual, nacional ou global) envolvam ativamente todos os cidadãos (ou seus representantes) nas decisões que afetam sua saúde - fazendo escolhas pessoais e sociais positivas, criando condições para a saúde e assegurando

acesso equitativo aos determinantes sociais da saúde (DSS). Significa, também, garantir que os processos estabelecidos para autogovernar sejam deliberados, transparentes e comprometidos com a obtenção de equidade, e que permitam que ações diretas sejam tomadas para garantir a prestação de contas e evitar a corrupção<sup>31</sup> (Wise, 2007).

Wise (2007) propõe sete critérios para avaliar a qualidade da governança para promover saúde: (i) participação e poder; (ii) legitimidade; (iii) voz adequada concedida àqueles cujos interesses são afetados por decisões; (iv) transparência; (v) prestação de contas; (vi) competência, incluindo controle de corrupção e (vii) respeito e aplicação justa do Estado de direito.

A governança pode ser boa em pelo menos dois sentidos: produção de bons resultados e trabalho por meio de processos e instituições que atendam aos padrões aceitos de justiça. Idealmente, a governança é boa em ambas as formas, e, de fato, muitas pessoas acreditam que a governança que falha no segundo sentido terá dificuldade em alcançar o primeiro (Burriss; Kempa; Shearing, 2008). A boa governança também pode ser definida em termos de virtudes práticas baseadas nos direitos humanos e em alguns princípios, como justiça, honestidade (o grau em que as regras são formadas e implementadas sem prejudicar grupos específicos de pessoas), responsabilidade, sustentabilidade, transparência e participação (Burriss et al., 2007).

Em relação à participação dos cidadãos na governança Burriss et al (2007) afirmam que ela funciona como um catalisador do empoderamento das pessoas, sendo vista, portanto, como um caminho para a autonomia e engajamento social para a saúde. O autor argumenta que países governados por partidos políticos com ideologias mais igualitárias tendem a ter políticas economicamente mais redistributivas e resultados de saúde mais equitativos.

Há também evidências epidemiológicas que sugerem que a participação das pessoas na governança de suas comunidades é significativa para a saúde dos indivíduos (Burriss et al, 2007). Além de resultados positivos para a saúde, a ampliação da participação dos cidadãos na

---

<sup>31</sup> Em muitos países, a boa governança é prejudicada pela corrupção em todos ou na maioria dos setores, incluindo a saúde, pois pode levar a altos níveis de desconfiança entre os cidadãos, o governo e seus agentes, e entre o governo e o setor privado (particularmente investidores). Dessa forma, transparência e prestação de contas são características significativas da boa governança (Wise, 2007).

governança e na formulação de políticas pode ser compreendida como uma estratégia de fortalecimento para a democracia contemporânea (Magalhães, 2018).

Segundo Burris et al., (2007) o panorama da governança está repleto de déficits, como lacunas entre a participação das pessoas na política e seu acesso a instituições de governança. Nesse sentido, estratégias inovadoras da governança têm se concentrado no desenvolvimento de modelos que garantam que as pessoas tenham oportunidades substanciais e iguais de participar diretamente das decisões que as afetam. A microgovernança é considerada uma dessas estratégias, pois é capaz de envolver comunidades que foram excluídas da governança, criando pequenas instituições locais nas quais as pessoas podem participar e mobilizar seus conhecimentos e capacidades. Além da microgovernança, Magalhães (2015) argumenta que a intersectorialidade também é uma estratégia essencial para possibilitar experiências participativas e eficazes na gestão local.<sup>32</sup>

A importância das ações intersectoriais e da responsabilidade compartilhada pela saúde é reconhecida há muito tempo, por exemplo, por aqueles que estudam e atuam na área de promoção da saúde. No entanto, implementar ações intersectoriais em conjunto com diferentes setores ou departamentos tem sido um desafio (Mcdaid, 2012). Uma questão que dificulta esse processo pode ser que grande parte dos representantes de cada setor já leva suas pautas de discussão definidas antecipadamente, o que pode dificultar a eleição de prioridades e conseqüentemente a construção de parcerias para a criação de uma agenda integrada (Magalhães e Bodstein, 2009).

No século XXI, um dos principais desafios para promover saúde é provocar mudanças nas sociedades e nos indivíduos, para que todas as pessoas tenham acesso equitativo às condições necessárias para alcançar e manter uma boa saúde. A governança é uma consideração necessária em qualquer programa para entender e influenciar os determinantes sociais da saúde. Na visão da Comissão Social de Determinantes da Saúde(CSDH), o nível e a

---

<sup>32</sup> Um exemplo de intervenção local, envolvendo políticas intersectoriais e iniciativas de apoio social foi o programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), desenvolvido no Brasil, na região de Manguinhos em 1999. O DLIS foi uma proposta de base territorial e comunitária associada às estratégias de colaboração e negociação “bottom up”. O estudo revelou como os atores locais são importantes nesse processo, sendo capazes de traduzir a necessidade dos moradores e revelar o contexto real em que está inserida a comunidade. (Magalhães; Bodstein, 2009).

distribuição da saúde em uma população dependem de fatores sociais e ambientais que operam em vários níveis da organização social e se desdobram ao longo do tempo (Burriss et al., 2007).

Segundo Wise (2007) evidências demonstram que os resultados positivos na saúde são favorecidos pela tomada de decisão participativa e democrática ( os grupos que têm a maior voz política são aqueles que provavelmente são mais saudáveis e têm a capacidade de acumular a maior proporção de recursos das sociedades). A disponibilidade e distribuição justa de recursos sociais (incluindo, mas não apenas, recursos financeiros) é mais um elemento importante.

Os mecanismos pelos quais os serviços são financiados podem agir como um catalisador ou uma barreira à ação. A natureza de longo prazo de muitas iniciativas de saúde pública, exigindo ações e financiamento em diferentes setores, tem sido vulnerável a restrições de recursos e incertezas. (McDaid, 2012).

Na literatura sobre governança uma das questões abordadas diz respeito ao orçamento das políticas públicas. A resolução de problemas complexos em saúde torna-se um desafio, visto que o orçamento tende a ser setorial. Os problemas de estruturas de financiamento fragmentadas e inflexíveis e a falta de articulação entre setores no que concerne à gestão de problemas crônicos de saúde, têm sido um estímulo para a desenvolvimento de iniciativas orçamentárias conjuntas em países de alta renda (McDaid, 2012).

Diferentes formas de orçamento conjunto podem ser usadas para ajudar a promover oportunidades de trabalho intersetorial. Deve-se ressaltar, porém, que os arranjos orçamentários conjuntos têm maior probabilidade de serem bem-sucedidos quando complementados por outras ações para facilitar as relações intersetoriais e melhorar o trabalho em parceria. Estas podem incluir formas adicionais de aprimorar o diálogo entre os setores, como o compartilhamento igual de recompensas financeiras de colaboração e o uso de incentivos relacionados ao desempenho. Também é importante que as lições e os resultados de diferentes abordagens bem-sucedidas e malsucedidas para a agregação de recursos sejam amplamente difundidas<sup>33</sup> (McDaid, 2012).

---

<sup>33</sup> Outras ações podem ajudar na implementação de orçamentos conjuntos: (i) identificar valor agregado para os setores que reúnem recursos; (ii) falar as “línguas” de todos os setores, não apenas do setor de saúde; (iii) determinar como o financiamento atual e estruturas legislativas estão operando em todos os setores; (iv) avançar para a flexibilidade nos quadros legislativos e regulamentares que regem o orçamento conjunto (v) envolver-se em

Em relação aos principais desafios da governança no enfrentamento de problemas de saúde complexos destaca-se a dificuldade de considerar as diferentes relações de poder e interesses que ocorrem nos múltiplos espaços políticos e exercer a intersetorialidade entre diferentes áreas e ministérios.

Conclui-se que é relevante abordar a governança em saúde em uma perspectiva, que considere a participação de múltiplos atores e organizações sociais. A participação de um conjunto amplo de atores em espaços deliberativos, formulando políticas públicas em conjunto com Estado, pode aumentar as chances de mudanças na política de saúde que expressem uma maior diversidade de visões, além de favorecer e legitimar a democracia.

## **2.2 Participação social nas políticas públicas**

O termo participação constitui-se em uma relação que engloba uma tomada de decisão, por leve que seja, na qual o indivíduo comunica-se com o outro, num convívio em que democratiza os espaços comuns (públicos) em qualquer âmbito-cultural, político ou econômico. Tal termo apresenta múltiplos significados e sentidos. Essa polissemia abrange as categorias: participação social, participação popular e participação comunitária. Tais categorias, embora apresentem aspectos semelhantes, possuem especificidades, pois se referem a diferentes enfoques. (Escorel; Moreira, 2012)

No que concerne ao objeto de pesquisa é importante conceituar a participação social. A participação social pode ser definida como:

Um conjunto de relações culturais, sociopolíticas e econômicas em que os sujeitos, individuais ou coletivos, diretamente ou por meio de seus representantes, direcionam seus objetivos para o ciclo de políticas públicas, procurando participar ativamente da formulação, implementação, implantação, execução, avaliação, fiscalização e discussão orçamentária das ações, programas e estratégias que regulam a distribuição dos bens públicos, e por isso, interferem diretamente nos direitos de cada cidadão. (Escorel; Moreira 2012, p. 858)

---

esforços contínuos para construir confiança intersetorial, aptidões e competências comuns; (vi) identificar os custos e benefícios econômicos dos orçamentos conjuntos e (vii) considerar o uso de instrumentos financeiros para garantir que os orçamentos sejam alinhados, de modo que todos os setores possam se beneficiar igualmente de qualquer ganho obtido (Mcdaid, 2012).

A participação social é o pilar constitutivo da democracia e, por consequência, o aprimoramento e a ampliação de uma estão diretamente relacionados ao desenvolvimento e à universalização da outra. A evolução da democracia em regimes representativos ocorreu em duas formas: no sufrágio universal e na multiplicação de órgãos participativos (Escorel; Moreira, 2012).

As possibilidades de os sujeitos alcançarem seus objetivos por meio da participação podem estar relacionadas com as instâncias em que a participação é exercida. (Escorel; Moreira, 2012). As instâncias participativas são formas diferenciadas de incorporar os cidadãos e as associações da sociedade civil na deliberação das políticas. (Avritzer, 2017).

No Brasil, desde a redemocratização, consolidou-se um panorama diversificado das instituições participativas e no início dos anos noventa, o Brasil, tornou-se referência em termos de participação social. O desenvolvimento desses espaços teve diferente fases. Em 1989, surgiram as experiências locais com orçamentos participativos. A partir da década de 1990, proliferaram os conselhos de políticas públicas, que se expandiram com o desenvolvimento de legislações locais. Finalmente, nos anos 2000, os planos diretores foram ampliados. A criação de instituições participativas intensificou a participação social do Brasil, aproximando as relações entre Estado e sociedade. (Avritzer e Ramos, 2016).

Para compreender os processos políticos que envolvem atores estatais e societais, Côrtes (2009) defende o uso de abordagens que utilizem contribuições do institucionalismo histórico e das vertentes teóricas político-institucional, construcionista e estratégico-relacional. Essas abordagens ressaltam as relações de interdependência entre as instituições, os atores estatais e os atores societais, destacando também a importância não apenas de redes de relações entre atores sociais, mas também entre eles e atores estatais.

As relações entre atores estatais e societais tanto podem ser conflitantes como também vir a se configurar mediante alianças entre aqueles que compartilham valores e concepções sobre quais devem ser os resultados de políticas. As articulações de atores, constituídas dessa forma, tem como uma de suas particularidades não serem separadas pelas fronteiras existentes entre Estado e sociedade. (Côrtes, 2009).

Segundo Côrtes (2009, p. 27):

Atores estatais possibilitam a agregação de grupos em torno de políticas, influenciando o processo político ao redor delas e seus resultados. Atores estatais e societais se defrontam com condições que constroem e que favorecem suas ações e constroem suas estratégias com base em um número limitado de possibilidades. Identidades políticas são formadas, entre eles, na defesa de determinadas questões e interesses à medida que selecionam atores parceiros que ofereçam suporte para formulação e implementação de políticas de interesse comum. As ações de atores estatais são decisivas na definição das condições de funcionamento de mecanismos participativos, porque eles podem ser acionados para o fortalecimento político de atores societais selecionados e para reforçar relações entre estes e os atores estatais. Ao contrário, conforme as circunstâncias, a importância relativa desses mecanismos no processo decisório pode ser reduzida, por meio de restrições orçamentárias ou da interposição de obstáculos para o seu pleno funcionamento. Assim, a configuração das relações entre atores estatais e societais define, em grande parte, os papéis institucionais que os mecanismos participativos podem ter no contexto da política de saúde ou das organizações.

As instituições mais favoráveis à participação são aquelas que reconhecem o espaço público e evidenciam a necessidade de que as relações sociais sejam mais debatidas (Escorel; Moreira, 2012). Em termos participativos podem-se destacar duas instituições que caracterizam a democracia no Brasil: as conferências nacionais e os conselhos de políticas públicas.

As conferências nacionais de políticas públicas são instâncias participativas, onde é possível observar a relação da participação em diferentes níveis administrativos. São processos deliberativos e representativos que elaboram proposições dirigidas ao nível federal e a outras esferas de governo. Inicialmente, ocorrem nos municípios e posteriormente nos estados. Nessas duas esferas ocorre a definição de propostas e a eleição de delegados. A última fase é a nacional, onde se reúnem representantes da sociedade civil e do poder público de todo o país para discutir e formular as diretrizes finais (Avritzer e Souza, 2013).

As conferências nacionais adquiriram contornos participativos e deliberativos mais evidentes ao longo do período pós-88 e tornaram-se significativamente mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes a partir de 2003, com o início do governo Lula. Tornaram-se mais amplas por envolverem número cada vez maior de pessoas, mais abrangentes por

compreenderem variados temas, deixando de ser prática restrita à área da saúde, mais inclusivas por reunirem um conjunto cada vez mais diversificado e heterogêneo de grupos sociais e, por fim, mais frequentes pela sua reprodução periódica (Pogrebinski e Santos, 2011).

Avritzer e Ramos, (2016) também argumentam que o grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. De 1940 até 2012 ocorreram 125 conferências nacionais. Dessas, 90, ocorreram durante o governo Lula, o que sugere a sua maior relevância como estratégia para promover a participação social nas políticas públicas nesse período.

As conferências apresentam uma capacidade considerável de pautar a agenda pública, favorecendo conquistas importantes. Alguns exemplos desse processo virtuoso são: a conformação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fruto da IV Conferência Nacional de Assistência Social; a elaboração da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, consequência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e outras deliberações significativas incorporadas no Plano de Políticas para as Mulheres e no Programa de Direitos Humanos (Avritzer e Ramos, 2016).

As conferências nacionais também podem ser consideradas importantes pela capacidade de estabelecer pontos de veto sobre determinadas políticas do governo. A suspensão da proposta que pretendia colocar as chamadas fundações estatais de direito privado na prestação de serviços de saúde foi, por exemplo, objeto de deliberações contrárias em duas Conferências Nacionais de Saúde. Dessa forma, seja em sua capacidade propositiva, seja em sua capacidade de veto, tais eventos se tornaram uma arena central de discussão em diferentes áreas de políticas públicas (Avritzer e Souza, 2013).

Em relação à democratização da representação nas conferências, três questões são importantes: a possibilidade de debater e modificar as características e regras contidas no regimento interno nas diferentes esferas governamentais; a diversidade de critérios para a eleição de delegados e os mecanismos de eleição. No que concerne à segunda questão percebe-se que uma maior quantidade de parâmetros implica mais diversidade de itens para considerar na representação. Entre os critérios existentes para eleger os delegados encontram-se: a existência de separação por segmentos (sociedade civil e poder público), cotas para determinadas associações coletivas ou a atenção para questões territoriais (peso populacional).

Em relação à terceira questão (mecanismos de eleição), destaca-se a existência dos sistemas de votação mais clássicos e os com possibilidade de discussão (para um dos segmentos ou para todos os segmentos possíveis) (Avritzer e Ramos, 2016).

Outra característica importante seria em relação ao padrão de participação nas conferências nacionais. A partir de uma pesquisa realizada em 2011, em todo o Brasil, com uma amostra de 2200 respondentes, Avritzer (2012) verificou que os participantes mais frequentes são as mulheres, com quatro anos de escolaridade ou ensino médio completo, com renda média de 4 salários mínimos. Isso supõe um padrão de participação similar ao do nível local, onde as pessoas que mais participam das conferências não são os mais pobres e sim as pessoas que se encontram na média de renda da população brasileira e com nível de escolaridade mais alto que a média.

No que diz respeito às áreas de participação de algumas políticas públicas, é sabido que a saúde e a assistência social possuem forte presença dos seus representantes. Isto se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais expressivos, organizaram-se firmemente durante o processo constituinte e conseguiram estruturar-se com sistemas gestores integrados com a participação (Avritzer, 2012).

Com o objetivo de investigar os efeitos das recomendações aprovadas nas conferências sobre as políticas elaboradas posteriormente pelo governo, Petinelli (2013) analisou três conferências nacionais (2ª Conferência de Aquicultura e Pesca; a 3ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação; e a 1ª Conferência de Políticas para Mulheres) realizadas no primeiro mandato do presidente Lula. De forma inferencial ela buscou explicar as diferenças na efetividade desses encontros por meio de quatro fatores sugeridos pela literatura: contexto político; natureza da política pública; organização da sociedade civil e desenho institucional da conferência.

A partir de sua pesquisa Petinelli (2013, p. 237) argumenta:

O efeito das recomendações das conferências sobre as políticas públicas é tanto maior quanto: i) mais favorável à participação for o contexto político, mais convergente forem os projetos políticos da sociedade civil e política, e mais harmônica for a relação entre estes atores; ii) menor for o grau de intersectorialidade e descentralização da política debatida na conferência; iii) mais autônoma em relação ao Estado e mais unida em torno de um mesmo

projeto político for a sociedade civil envolvida na conferência; e iv) mais participativa, deliberativa e representativa for a conferência.<sup>34</sup>

Contribuindo para essa análise Avritzer e Souza, (2013) argumenta que inicialmente, cabe investigar a área em que a conferência é realizada, pois diferentes são os usos e o potencial de influência destes processos nos distintos setores do governo. Também é necessário observar a institucionalização do campo e o papel da sociedade neste processo de fortalecimento das políticas públicas, pois a institucionalidade de uma política pode indicar a forma como as propostas aprovadas nesses encontros serão incorporadas na agenda governamental. Na análise da efetividade das conferências, cabe buscar uma relação multifacetada entre a tradição de participação de uma área específica, a relação entre a sociedade e o poder público e a disposição do governo de introduzir a atuação social na área.

Os dados apontam para algum elemento de efetividade nas conferências, mas indicam também fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que têm conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências. A questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará dependente da implementação de espaços capazes de integrar participação e gestão. Estes arranjos é que podem eventualmente implementar de forma mais decisiva decisões de conferências que, para serem mais efetivas, terão também de ter prioridades mais claras (Avritzer, 2012).

Pogrebinschi e Ventura (2017) verificaram as influências das Conferências Nacionais de Políticas Públicas (CNPPs) no ciclo de políticas públicas, cruzando as demandas oriundas dessas arenas com as proposições legislativas do Congresso brasileiro no período 2003-2010, a partir de um modelo de análise do conceito de responsividade de três níveis: impacto nas políticas públicas, congruência temática e igualdade e multidimensionalidade da representação. Os autores concluíram que:

---

<sup>34</sup> Ressalte-se duas limitações importantes desse trabalho. A primeira é que a análise desenvolvida tem alcance limitado e exploratório e suas constatações consistem em uma primeira tentativa de lançar luz sobre as diferenças na efetividade das conferências nacionais. A segunda é que não há a identificação da origem das recomendações, ou seja, se essas foram sugeridas pelo governo às conferências ou surgiram no debate dos encontros. (Petinelli, 2013).

Em relação ao impacto nas políticas públicas, os dados apontam o total de 1.661 proposições legislativas que respondem às demandas das CNPPs, número relevante quando comparado à produção legislativa do Congresso no período. No que tange à congruência temática, os dados indicam que a produção legislativa do período é congruente com um terço das diretrizes aprovadas nas CNPPs, uma taxa alta, considerando que as Conferências realizadas no período produziram 3.030 deliberações. Por fim, verificou-se que a multidimensionalidade da representação é estimulada pelas CNPPs [...] (Pogrebinschi e Ventura, 2017 p. 33)

Para Pogrebinschi et al., (2010, p.59) uma característica relevante das conferências nacionais é a sua influência no Poder Legislativo: “As conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil.” Os autores concluem argumentando que a participação nas conferências nacionais deve ser institucionalizada, passando a compor a estrutura dos poderes do Estado, sem depender dos diferentes governos, o que propiciaria o fortalecimento das instituições políticas do país.

No que concerne aos conselhos, observa-se que esses arranjos participativos operam na determinação de elementos importantes de diversas políticas públicas. Os conselhos são espaços onde o poder de decisão é compartilhado entre atores estatais e representantes da sociedade civil. (Avritzer e Ramos, 2016). Tais espaços podem ser tanto consultivos como deliberativos (Souza; Lima e Teixeira, 2012). Os desenhos para a participação nos conselhos foram se homogeneizando ao longo da década de 1990. Estruturas inicialmente introduzidas nas capitais, como as plenárias e as comissões temáticas se expandiram também para as cidades menores (Avritzer e Ramos, 2016).

Segundo Tatagiba (2005) os conselhos gestores de políticas públicas são diversos, envolvendo temas, como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros. Estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, representando uma das principais experiências de democracia participativa institucionalizada (entre governo e sociedade) no país.

Apesar do seu caráter democrático, os conselhos não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão. Quem pode falar, e principalmente votar, são os representantes eleitos ou indicados. Há, em alguns casos a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, mas se há

necessidade de votações a respeito de algum tema, somente os conselheiros oficialmente eleitos ou indicados podem se manifestar. (Souza; Lima e Teixeira, 2012)

Além disso, nos conselhos nacionais, apenas organizações que abrangem todo o país, atuando em um número mínimo de estados, estão habilitadas. Assim, há uma restrição do número de organizações e pode não existir representação de atores ligados às dinâmicas regionais e locais. No entanto, apesar das decisões em última instância atingirem ou serem implementadas no local, elas têm caráter nacional e precisam ser formuladas levando em consideração tal generalidade. Uma possível solução para os dilemas ligados à busca de maior representatividade seria a combinação de critérios territoriais, de maneira que as diferentes regiões pudessem ser contempladas nos conselhos, não apenas aquelas com maior associativismo, como geralmente é o caso do Sudeste ( Souza; Lima e Teixeira, 2012).

Alguns elementos identificados por Avritzer e Ramos (2016) são fundamentais na organização democrática dos conselhos. A ocupação da presidência e a autonomia para modificar o regulamento são características que podem evidenciar uma forma mais participativa da gestão centrada na relação com a sociedade civil.<sup>35</sup>

Em relação ao perfil dos participantes dos conselhos, observa-se que esse se assemelha ao dos representantes das conferências. Em uma pesquisa realizada, em 2004, nos conselhos gestores do Paraná constatou-se que os conselheiros, no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha ao lado de uma tendência à elitização da participação (Tatagiba, 2005).

---

<sup>35</sup> A área da saúde tem a presidência dos conselhos ocupadas, em geral, por membros da sociedade civil, o que torna esse dado especialmente significativo (Avritzer e Ramos, 2016). Entretanto, destaca-se que o Conselho Nacional de Saúde (CNS), criado em 1937, somente em 2006 passou por uma reforma em sua composição, elegendo pela primeira vez um representante dos trabalhadores da saúde, que após dois mandatos foi substituído novamente pelo ministro da saúde. Esse dado demonstra que há alternância de presidentes em alguns Conselhos da área da saúde (Escorel e Moreira, 2012). Ao contrário do CNS, o CONSEA sempre teve representantes da sociedade civil como presidente.

Para Côrtes (2009, p. 31):

Mesmo que os representantes tenham melhor condição social que a média dos representados, sua capacidade representativa, ou mesmo a sua liderança, é o que os legitima pela noção de 'bases' representadas. A representação substantiva introduz a noção de que as bases devem escolher seus representantes, os quais terão de ser responsáveis por seus atos políticos e poderão ser substituídos se não perseguirem apropriadamente os objetivos que os representados percebem como de seu interesse.

Ressalte-se que os conselhos nacionais de políticas públicas têm papel determinante nas conferências nacionais, e estas dificilmente podem ser inteiramente compreendidas sem se levar em conta o papel daqueles. Os conselhos nacionais, em geral, criados ou reformulados a partir de demandas apresentadas em conferências nacionais – atuam junto às causas e aos efeitos das conferências. Por fazerem parte da estrutura dos ministérios e das secretarias que as convocam, os conselhos frequentemente participam de sua organização e seus membros têm papel ativo em sua realização; por terem caráter muitas vezes deliberativo, atuam na formulação, na implementação e no monitoramento das políticas públicas demandadas nas conferências nacionais (Pogrebinschi, 2013).

Portanto, tais conselhos são espaços que dão continuidade ao trabalho das conferências nacionais. Tais instâncias podem garantir que as demandas apresentadas nas conferências se convertam em políticas, por meio de monitoramento das suas ações, realização de reuniões ordinárias, dos seus grupos de trabalho e comissões internas. O seguimento das deliberações das conferências pode ocorrer também, mediante, a elaboração de moções de apoio a projetos de lei, bem como os atos normativos que lhes são próprios (resoluções) (Pogrebinschi, 2013).

Destacam-se também que os conselhos são instâncias importantes de formulação e fiscalização, no nível local e estadual, das políticas deliberadas nas conferências nacionais e, portanto, podem assumir uma posição ativa na publicização de tais resultados (Almeida, 2013). Nesse sentido, a existência de conselhos nacionais bem estruturados em determinadas áreas de política exerce papel relevante no encaminhamento e, até mesmo, na incorporação, das recomendações aprovadas nas conferências (Petinelli, 2013).

Entretanto, a literatura revela também a existência de fragilidades na atuação dos conselhos. Tatagiba (2005), por exemplo, argumenta que há pouca efetividade no que concerne

à atuação deliberativa dos conselhos. Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento destes espaços: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, a dificuldade para lidar com a diversidade de interesses, a manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, a recusa do governo em partilhar o poder, entre outras.

Os conselhos também não estão dissociados das limitações estruturais da política pública à qual se vinculam, isto é, do grau de descentralização, intersetorialidade e centralidade da política para o governo e do papel do ente federado nesta política. Como decorrência, seu desempenho depende da combinação destes elementos, de modo que quanto mais centralizada e menos intersetorial for a formulação da política no ente federado ao qual o arranjo está vinculado, e quanto mais central para o governo for a política, melhor tenderá a ser o desempenho do conselho (Tatagiba e Teixeira, 2008 apud Petinelli, 2013).

### **2.3 Governança intersetorial e participação social na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Diante do quadro de grandes transformações das duas últimas décadas e seus reflexos nos padrões de produção e consumo de alimentos, intensifica-se no Brasil o tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda pública, englobando toda a população, e não apenas os segmentos mais vulneráveis. A sociedade civil desempenhou um papel importante na realização de experiências de SAN, muitas vezes em parceria com os governos para elaboração de diretrizes, propostas e monitoramento de ações (Costa e Bógus, 2012).

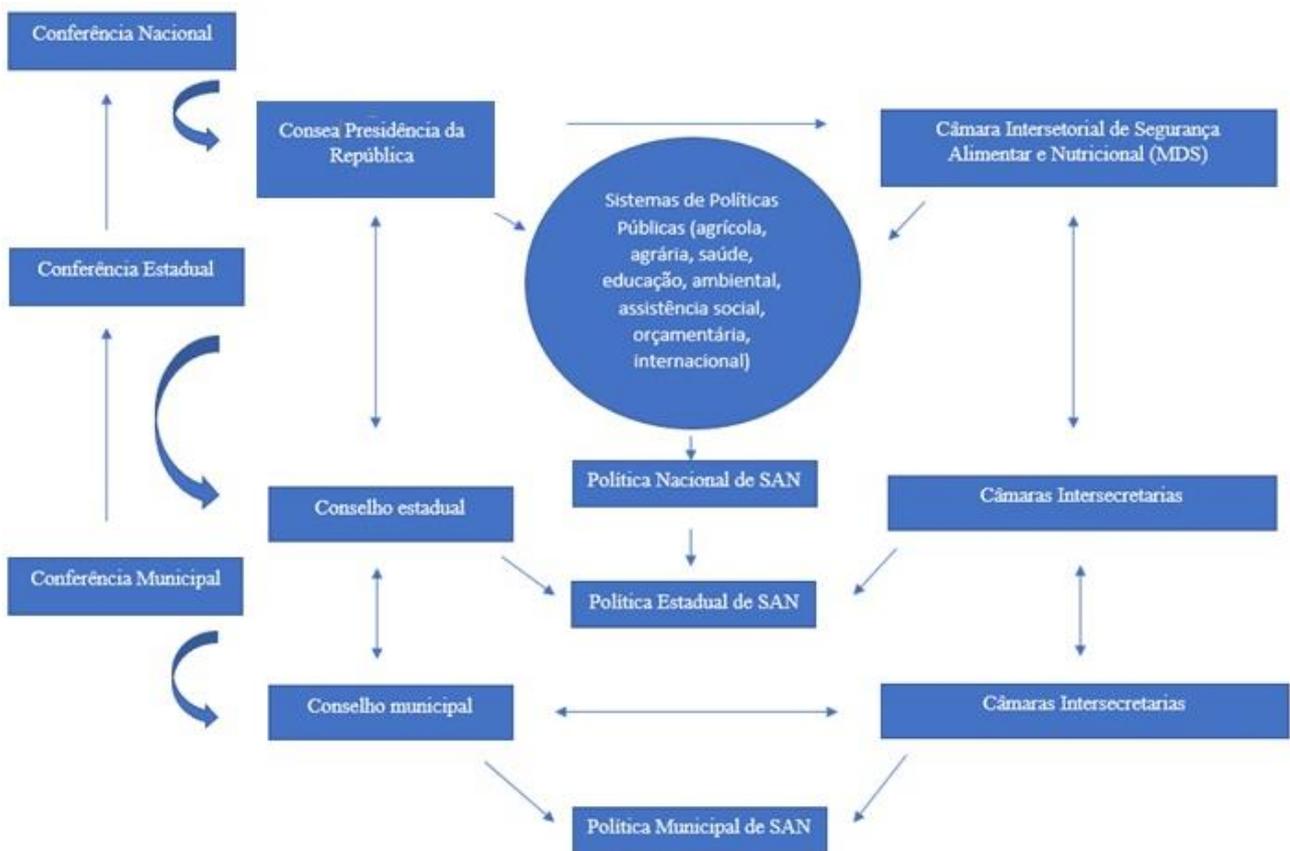
O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é um sistema público de gestão que auxilia a integração entre governo e sociedade civil e a elaboração, monitoramento e avaliação de diretrizes para as políticas e planos de SAN no país. O SISAN tem entre seus princípios e diretrizes estimular a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional em todas as esferas de governo e promover a intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais. (Diário Oficial da União, 2006) Nesse sentido, pode-se afirmar que o SISAN busca promover a intersetorialidade por meio de ações integradas, assim como engloba mecanismos de coordenação com a participação social (na forma de conselhos e conferências). As diretrizes da intersetorialidade e da participação

social presentes em tal Sistema contribuem para a governança na área da Segurança Alimentar e Nutricional do país.

Apesar disso, Zimmermann (2011) argumenta que o Sistema está em construção, e mostra-se como um grande desafio para a gestão governamental, tendo em vista que é integrado por Câmaras intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Conselhos, estando ambos presentes nas três esferas de governo.

As Câmaras intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional e os Conselhos representam instâncias de coordenação do Sistema. A CAISAN e o CONSEA têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, espaço responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do Sistema. O Conselho tem a atribuição de transformar as deliberações das Conferências Nacionais em propostas relativas ao Sistema e à política nacional, encaminhadas à CAISAN, que as transforma em ações e programas públicos (Maluf, 2010). “O SISAN pode ser caracterizado como um sistema aberto em função do seu propósito de organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-as numa política nacional de SAN” (Maluf, 2010 p. 272). A dinâmica do Sistema Nacional de SAN está representada na figura 1.

Figura 1: Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: CONSEA (2009).

Como o enfrentamento da insegurança alimentar não se limita à atuação isolada do Estado, um conjunto de práticas inovadoras tem contribuído para mudar o perfil das ações habituais. Um exemplo interessante na área é a organização civil denominada Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, criada em 2016.

Essa organização é composta por movimentos sociais, por profissionais e especialistas de diversos núcleos de pesquisa, como o “Núcleo de Alimentos e Nutrição em Políticas Públicas da UERJ, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e a Aliança para o Controle do Tabagismo (ACT). A iniciativa busca ampliar a capacidade de *advocacy* de diferentes instituições e redes sociais comprometidas com alimentação saudável” (Magalhães, 2018 p. 3148).

A Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável utiliza estratégias de divulgação, por meio da mídia, demonstrando os efeitos negativos dos alimentos ultraprocessados na saúde da

população, contribuindo para constituição de um ambiente obesogênico. O objetivo é que ocorra a melhoria da informação nos rótulos de alimentos, esclarecendo os riscos e impactos que esses tipos de alimentos podem ocasionar na saúde (Magalhães, 2018).

Nesse sentido, a presença de fragilidades nas ações regulatórias e os conflitos de responsabilidades que ocorrem entre os diversos órgãos governamentais propiciou, no Brasil, o surgimento de redes e espaços de governança. Esses canais enfatizam a equidade, a promoção, proteção e apoio aos saberes e práticas convergentes com a alimentação adequada e saudável, demonstrando que o alimento não deve ser visto como mercadoria, mas sim como um direito humano. O debate sobre a consciência social das indústrias de alimentos, bebidas e tabaco também foi ampliado e assim o confronto de interesses entre o setor empresarial e as instituições ligadas à promoção da saúde obteve repercussão (Magalhães, 2018).

A complexidade dos problemas envolvidos com a insegurança alimentar demonstra a pertinência de se repensarem mecanismos de governança mais eficazes que promovam uma maior convergência e articulação entre setores, no sentido de alcançar a SAN e a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada nos seus diferentes níveis. Desta forma, argumenta-se que o enfrentamento da insegurança alimentar deve passar pela construção e reforço da governabilidade das políticas públicas nos seus diferentes níveis (global, regional, nacional e local), envolvendo um conjunto diversificado de setores e atores sociais.

No que se refere à articulação entre diferentes setores governamentais e atores estatais, destaca-se a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Integram tal instância todos os ministérios que participam do CONSEA. Um dos objetivos desse espaço é transformar em programas e ações as proposições emanadas do Conselho. A construção desse modelo de governança, alicerçada na atuação conjunta de diferentes áreas de governo, pode auxiliar no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, tendo relevância na governança intersetorial da política da área.

No diálogo entre a sociedade civil e o governo nas questões relacionadas à alimentação e nutrição destacam-se três espaços participativos: A Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Comissão, composta por representantes de diferentes setores de governo, sociedade civil e setor privado lucrativo tem o objetivo principal de subsidiar o Conselho Nacional de Saúde na avaliação e no monitoramento

das diretrizes e prioridades da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)<sup>36</sup>. O CONSEA, de caráter consultivo e de assessoramento ao Presidente da República, é integrado majoritariamente (2/3) por representantes da sociedade civil. A Conferência Nacional é precedida de Conferências Estaduais, Distrital e Municipais, nas quais são escolhidos os delegados para o evento nacional, indicando diretrizes e prioridades para a Política Nacional de Segurança Alimentar.

Apesar do protagonismo da sociedade civil nesses arranjos participativos e no impulsionamento do tema na agenda nacional, Costa e Bógus, (2012) ao avaliarem os significados e apropriações da noção de Segurança Alimentar e Nutricional pela sociedade civil no CONSEA verificaram que e a incorporação da visão integral de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) não está dada para grande parte das organizações. Isso significa que a experiência de participação da sociedade civil no Conselho Nacional ainda é um processo de aprendizado das diferentes dimensões da questão alimentar de forma indissociável e da construção de uma identidade social do tema, inclusive no interior de suas próprias redes.

As diferenças de ênfases em determinados aspectos da noção de SAN não são aleatórias. As diferentes abordagens e apropriações da noção de Segurança Alimentar e Nutricional estão associadas com a natureza, o campo de ação e o tipo de organização representada no Conselho (Costa e Bógus, 2012).

Em relação à articulação, Costa e Bógus (2012) argumentam que a maioria das organizações desenvolve trabalhos associados a uma determinada dimensão da SAN. Nesse sentido, para que os atores envolvidos se comprometam com uma perspectiva intersetorial e produzam acordos em torno de pactos construídos segundo diferentes lógicas setoriais, é preciso que se aprofunde a noção de SAN em suas próprias organizações. Entretanto, Burlandy (2011) afirma que a diversidade de organizações que compõe este espaço, seu locus institucional e a amplitude temática contribuem para uma abordagem mais estrutural e integrada das questões relacionadas à alimentação e nutrição.

Por fim, observa-se que um dos ingredientes fundamentais para a consolidação da institucionalidade da sociedade civil reside na habilidade das agências governamentais em

---

<sup>36</sup> Foi instituída pela Resolução nº 011, de 31 de outubro de 1991 e reestruturada pela Resolução nº 373, de 14 de junho de 2007.

engajarem-se de forma efetiva nesses espaços. Suas potencialidades estão condicionadas à capacidade do setor público em promover, regular, apoiar o seu funcionamento e disponibilizar uma estrutura administrativa robusta e eficaz que possibilite implementar as intervenções necessárias e que envolva de forma intersetorial os setores e representantes do governo que tenham poder decisório sobre as questões discutidas nos espaços participativos (Burlandy, 2011).

Tais espaços tem um enorme potencial, pois podem promover a resolução de problemas complexos. No entanto, os conflitos de interesses e a intersetorialidade entre áreas que possuem objetivos distintos são um dos desafios da governança, o que pode dificultar a implementação de políticas consistentes. Apesar disso, Magalhães (2018) argumenta que mesmo que os consensos sejam transitórios o empenho para construir e fortalecer o debate em torno das políticas públicas nesses espaços plurais, envolvendo governo e sociedade é essencial para resultados mais justos em saúde.

Em síntese, na análise da trajetória da política é significativo o papel de duas instâncias colegiadas: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). O CONSEA destaca-se como uma instância intersetorial, de diálogo entre governo e sociedade e de participação social exitosa. Em sua trajetória houve momentos de escuta às suas proposições pelo poder público, contribuindo, portanto, de forma importante para algumas decisões políticas na área. A CAISAN é composta por diferentes setores do governo, tornando-se uma instância essencial na coordenação e monitoramento intersetorial das políticas de SAN. A possibilidade do diálogo direto entre atores governamentais pode colaborar para a execução das proposições emanadas pelo CONSEA. Suas principais atribuições de elaborar, coordenar e executar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar também podem ser consideradas de extrema relevância para a área.

Nesse sentido, diante da complexidade existente na coordenação e na operacionalização das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, essas duas instâncias (CONSEA e CAISAN), por tais características, são consideradas como os espaços principais de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito nacional, visto que podem contribuir para superar os desafios e limites existentes relacionados ao envolvimento de múltiplos órgãos, perspectivas e interesses na condução da política.

## Capítulo 3- Metodologia

Neste capítulo é apresentado primeiramente o referencial de análise do estudo, justificando a escolha do método. Posteriormente são apresentados os quatro eixos de análise estabelecidos no estudo: trajetória, contexto e configuração das instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN); relação intersetorial na coordenação da política; relação entre Estado e sociedade civil; e agenda e dinâmica de atuação. Por fim, são apresentadas as estratégias metodológicas utilizadas na pesquisa: revisão bibliográfica, análise documental e a análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores envolvidos na coordenação da política.

Quando ao recorte temporal, o estudo enfocou o período de janeiro de 2006 a maio de 2016. A definição de 2006 como ano de início se refere à aprovação nesse ano da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que configurou um marco importante para a consolidação da Política. Já o encerramento do período de análise em maio de 2016 se deve ao fato de nesse mês ter sido realizada uma reforma ministerial importante que afetou a responsabilidade federal sobre a condução da política nacional, ao fundir os ministérios do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário em um novo órgão.<sup>37</sup>

Conforme será explorado adiante, é importante explicitar que, dados os objetivos e o referencial de análise do estudo, que valoriza a perspectiva temporal, a trajetória anterior da política foi considerada. Portanto, parte das fontes e técnicas de pesquisa (revisão bibliográfica, análise documental, atores entrevistados) abrangeu um período maior do que o recorte delimitado.

### 3.1 Referencial de análise

Para a análise da atuação das instâncias de coordenação da Política Nacional Segurança Alimentar e Nutricional, o estudo baseou-se em contribuições teóricas das abordagens do institucionalismo histórico e de implementação de políticas públicas.

---

<sup>37</sup> A Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 promoveu a reforma ministerial de Michel Temer, assim que assumiu a Presidência da República em virtude do afastamento temporário da Presidente Dilma Rousseff, devido ao processo de impeachment, que se confirmaria em agosto de 2016.

Os autores que adotam a abordagem do institucionalismo histórico buscam valorizar duas dimensões principais na análise das políticas: a importância das instituições, compreendidas em sentido amplo como o conjunto de organizações, regras formais e procedimentos informais que estruturam condutas; e a dimensão temporal dos processos, que influencia as decisões e os caminhos das políticas (Thelen e Steinmo, 1992).

Autores da corrente do institucionalismo histórico também reconhecem tanto a importância das instituições como o papel dos atores e dos interesses nas políticas públicas (Thelen e Steinmo, 1992). Assinala-se que “nenhuma compreensão da política pode confiar exclusivamente em instituições ou interesses e atores. Ambos componentes são necessários para nosso entendimento do passado e nosso papel para os assuntos do futuro” (Immergut, 1992 pág.243).

As instituições devem ser compreendidas segundo duas funções principais: a de agentes e a de produtos da história. Elas dão forma e restringem a atuação dos atores políticos, mas também são resultado das estratégias conscientes ou involuntárias desenvolvidas pelos atores. Sob esse aspecto, as instituições desempenham papel importante na regulação de conflitos inerentes à diferenciação de interesses e às assimetrias de poder (Thelen e Steinmo, 1992).

Para Skocpol (1995) as instituições não devem ser vistas como simples quadros normativos com valores, normas ou papéis oficiais, mas sim como padrões reais de comunicação e atividade. Para a autora os institucionalistas históricos são mais propensos a rastrear sequências de resultados ao longo do tempo, mostrando como resultados anteriores estabelecem parâmetros para eventos subsequentes.

Fioretos, Falleti e Sheingate (2016) destacam que o institucionalismo histórico se distingue analiticamente por considerar o papel dos fenômenos temporais em influenciar a origem e a mudança nas instituições que governam as relações políticas e econômicas.

De igual modo, Pierson (2004) valoriza os processos temporais. Segundo o autor, colocar a política no tempo pode enriquecer a compreensão de dinâmicas sociais complexas e as explicações que são relatadas para os resultados sociais. Dessa forma, o exame sistemático dos processos que se desenrolam ao longo do tempo tem uma posição central nas ciências sociais.

Pensar mais explicitamente sobre o papel do tempo nas políticas fornece fundamentos teóricos para interpretar a "rigidez" dos arranjos sociais herdados, para compreender que tais arranjos existem devido a necessidades sociais ou de atores poderosos, para se concentrar em questões de tempo e sequência, e para investigar processos de mudança social a longo prazo (Pierson, 2004).

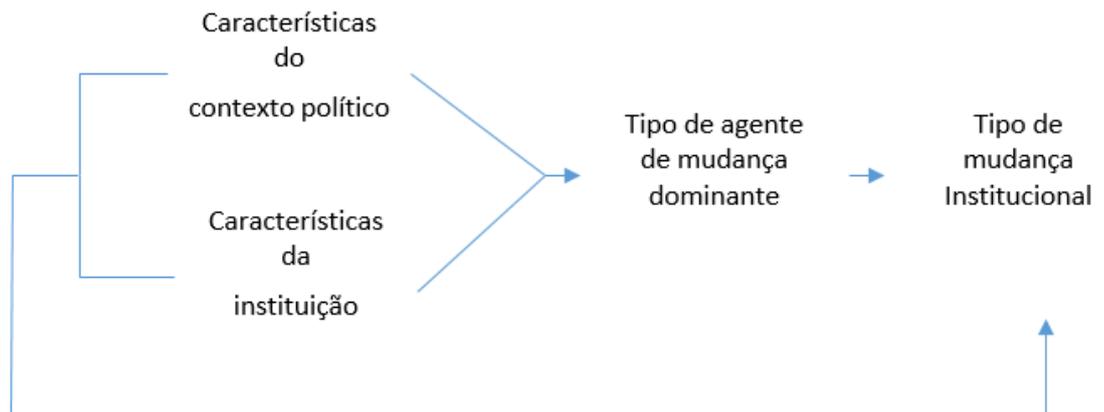
Sobre a questão do tempo e sequência é importante destacar que as configurações em que o evento A precede o evento B geram resultados diferentes daqueles quando a ordem é invertida. Portanto, a sequência - a ordem temporal de eventos ou processos - pode ser um determinante crucial de resultados sociais importantes (Pierson, 2004).

O crescimento do escopo empírico, do pluralismo metodológico e a expansão das ferramentas analíticas tem ajudado o institucionalismo histórico a consolidar sua posição como uma das três principais tradições da análise institucional na ciência política contemporânea. Embora os estudiosos dessa abordagem estejam unidos em torno da importância de analisar os efeitos temporais, existem diferenças nas perspectivas entre os seus praticantes. Há um debate contínuo entre estudiosos sobre o grau de dinamismo dentro das instituições, o papel dos atores nas instituições e o peso relativo de interesses e ideias na formação de preferências e na explicação de resultados. Tal debate se configura como marca de uma agenda de pesquisa dinâmica e demonstra que o desenvolvimento do institucionalismo histórico é contínuo. À medida que os estudiosos debatem essas questões, existem oportunidades para adotar novas técnicas e métodos analíticos, para integrar mais profundamente o institucionalismo histórico com as disciplinas de ciências sociais relacionadas e expandir ainda mais seu alcance empírico (Fioretos; Falletti e Sheingate, 2016).

No que concerne ao papel dos atores nas instituições, vale destacar as contribuições de Mahoney e Thelen (2010). Tais autores, com o propósito de avançar na compreensão dos processos de mudanças institucionais graduais – que são os mais frequentes - elaboraram uma classificação, relacionando tipos de contexto, atores e mudança institucional. O contexto político pode ser entendido como o conjunto de atores que atuam e se relacionam num determinado campo organizacional, sendo capazes de implementar ações para promover mudanças institucionais. As características do contexto político e da instituição em questão impulsionam o tipo de agente de mudança e o tipo de mudança institucional que podemos esperar (Mahoney e Thelen, 2010).

A figura 2 demonstra o modelo proposto pelos autores para explicar os diferentes tipos de mudanças institucionais.

**Figura 2: Modelo para explicar os modos de mudança institucional**



Fonte: Mahoney e Thelen, (2010)

Os autores apontam que a interação de características do contexto político, das instituições e dos tipos de agentes e coalizões dominantes<sup>38</sup> pode resultar em processos distintos de mudança. De fato, o sucesso dos vários agentes na realização de mudanças não depende unicamente da sua capacidade individual de mobilizar recursos, mas está também associado às coalizões que eles são capazes de construir com outros atores.

A partir desse modelo, os autores identificam quatro tipos principais de mudança institucional: (1) deslocamento: remoção das regras existentes e a introdução de novas regras; (2) em camadas: introdução de novas regras em cima ou ao lado das existentes; (3) derivação: mudança das regras existentes devido a mudanças no ambiente; (4) conversão: alteração da

<sup>38</sup> São identificados quatro tipos básicos de agentes de mudanças: (1) insurrecionais: procuram, conscientemente, eliminar as instituições e as regras existentes. (2) simbiotes, que podem ser os parasitas e os mutualistas. Os parasitas exploram uma instituição para ganhos privados, mesmo que dependam da existência da instituição para o alcance dos seus ganhos. Os mutualistas também prosperam e se beneficiam das regras e são capazes de utilizá-las para promover os seus interesses. (3) subversivos: são atores que procuram deslocar uma instituição, mas, na busca deste objetivo, eles não violam as regras da instituição; (4) oportunistas: estes atores procuram explorar as possibilidades existentes no próprio sistema vigente como meio para a consecução dos seus objetivos.

promulgação das regras existentes como forma de redistribuição estratégica (Mahoney e Thelen, 2010).

A possibilidade de desenvolver uma proposta alternativa de explicação da dinâmica institucional, considerando a importância do ator, do contexto e dos aspectos ligados à agência à estrutura, na configuração dos rumos da política, oferece categorias analíticas importantes e complementares para a análise das mudanças institucionais.

Considerando que o objetivo central do estudo é analisar as instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, também se valorizou a literatura referente à implementação de políticas, visto que tal referencial agrega contribuições dentro do arcabouço de análise de políticas públicas.

Para Mazmanian e Sabatier (1989) a implementação de uma política pode ser definida como:

... a realização de uma decisão política básica, geralmente incorporada em uma lei, mas que também pode assumir a forma de importantes decisões executivas ou decisões judiciais. Idealmente, essa decisão identifica o problema a ser abordado, estipula os objetivos a serem perseguidos e, de várias maneiras, "estrutura" o processo de implementação. O processo passa normalmente por vários estágios que começam com a aprovação do regulamento básico, seguidos pelos resultados de políticas (decisões) das agências implementadoras, a conformidade dos grupos-alvo com essas decisões, os impactos reais - intenção e não-intenção – desses, os impactos percebidos das decisões da agência e, finalmente, revisões importantes (ou tentativas de revisão) no estatuto básico.

Tais autores empreenderam o esforço de delimitar algumas variáveis para o estudo da implementação de políticas públicas. Sistematizando suas contribuições observa-se que são consideradas três categorias. A primeira categoria refere-se ao problema alvo da política. Essa categoria tem relação com as possíveis dificuldades das tecnologias de intervenção (ausência, disponibilidade e acessibilidade), com a diversidade de comportamento e tamanho do grupo-alvo da política (quanto maior a diversidade de comportamento e o tamanho do grupo alvo mais difícil a implementação da política) e a extensão da mudança comportamental requerida (quanto maior for essa mudança mais problemática será a implementação da política). A segunda categoria refere-se à possibilidade do regulamento em estruturar a implementação. Essa

categoria envolve variáveis normativas, como a clareza e consistência dos objetivos, incorporação de uma teoria causal válida, alocação inicial de recursos financeiros, integração hierárquica dentro e entre as instituições implementadoras, regras de decisão das agências implementadoras compromisso dos funcionários com os objetivos estatutários e influência de atores externos às instituições. A terceira categoria alude a variáveis não estatutárias, relacionadas mais com o contexto, como as condições socioeconômicas e tecnologia, suporte público, atitudes e recursos dos grupos eleitorais, suporte das instituições que controlam os recursos legais e financeiros, compromisso e habilidade de liderança de funcionários implementadores.

Por fim, os estágios considerados no processo de implementação são cinco, sendo eles: (i) as decisões das políticas das agências implementadoras, (ii) conformidade dos grupos-alvo com essas decisões, (iii) impactos reais das decisões das agências, (iv) impactos percebidos dessas decisões e (v) avaliação dos regulamentos em termos de grandes revisões (ou tentativas de revisão) em seu conteúdo (Mazmanian e Sabatier, 1989).

Conclui-se que do ponto de vista do referencial de análise é importante observar a estrutura do Estado, a forma como o Estado se organiza, seus arranjos institucionais próprios e suas ações.

A abordagem analítica adotada nesse estudo, baseada em contribuições do institucionalismo histórico e da implementação de políticas pode ser útil para estudos sobre políticas relevantes para a saúde coletiva que mobilizam fortes interesses econômicos, como a promoção da alimentação saudável. A análise do contexto (em que as políticas são formuladas e implementadas), do processo político (permeado pelas relações entre atores variados) e do conteúdo da política (expresso na agenda dos debates realizados nas conferências e pelas instâncias colegiadas das políticas) pode contribuir para a geração de conhecimento e aprofundamento de questões de interesse para diversas políticas públicas de saúde

Para compreender como tem se configurado a política de SAN, é importante observar alguns fatores referentes à implementação tais como: a diversidade de temas e ações, a disponibilidade recursos financeiros, a integração hierárquica dentro e entre as instituições, a influência de atores externos às instituições e o contexto, entre outros. As políticas de SAN, apresentam uma grande variedade de ações e envolvem grupos muitos distintos, como ciganos, índios, quilombolas, comunidade de terreiros entre outros, o que pode interferir na sua

implementação. Levando em consideração o contexto do país, em que as políticas sociais e econômicas predominantes não favorecem o acesso à terra e ao território (importante para a sobrevivência e permanência dos significados culturais), a consolidação dos direitos desses povos se torna de difícil alcance. Nesse sentido, a literatura sobre implementação permitiu identificar como esse processo é dinâmico, observando-se fatores que podem comprometer o processo e os resultados esperados.

Outra contribuição importante para essa pesquisa diz respeito à concepção de governança. Entre as variadas interpretações sobre o tema disponíveis na literatura, adotou-se no estudo a definição de Marques (2013, p.31): “a governança em políticas públicas pode ser compreendida como conjuntos de atores estatais e não-estatais interconectados por laços formais e informais, operando dentro do processo de elaboração de políticas e incorporados em contextos institucionais específicos.”

A concepção de governança, portanto, se relaciona a dois eixos de interesse do estudo: a relação entre Estado e sociedade civil na condução da política e dinâmica de atuação das instâncias colegiadas de coordenação da política.

### **3.1 Eixos de análise**

Com base no referencial teórico-metodológico e nos objetivos da pesquisa expostos foram definidos quatro eixos de análise principais: trajetória, contexto e configuração das instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN); articulação intersetorial da PNSAN, que se relaciona com os arranjos institucionais entre setores de políticas construídos no Estado; relação entre Estado e sociedade civil na condução da política; e agenda e dinâmica de atuação das instâncias colegiadas de coordenação da política. Observa-se, portanto, que tais eixos são coerentes com a ênfase da análise institucional, e expressam aspectos fundamentais para garantir a implementação de uma política nacional de objetivos amplos e caráter intersetorial e participativo, no caso brasileiro.

O primeiro eixo corresponde, portanto, à **trajetória, contexto e configuração das instâncias de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar**. O recorte temporal definido para o estudo (2006 a 2016) é um período recente, em que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) sofreu mudanças importantes em sua trajetória. Destaque-se a aprovação de marcos legais que contribuiram para a sua consolidação, como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006 (marco que

define o início do período do estudo), a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a publicação do decreto 7272 de 2010. Este decreto regulamentou a LOSAN, instituiu a Política Nacional de SAN e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar do recorte temporal da pesquisa ser um período recente, a consideração de aspectos como a temporalidade, contexto e sequência dos eventos, legado de políticas prévias, características históricas institucionais da política, inserção da política na estrutura do Estado, dinâmica de continuidades e mudanças, entre outros, pode ser crucial para a compreensão de políticas em andamento (Machado e Lima, 2015).

Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, por meio de artigos científicos, livros e documentos legais dos principais acontecimentos que compõem a trajetória da SAN no Brasil. A análise documental valorizou os relatórios finais das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional ocorridas entre 1994 e 2015, que expressam os debates e prioridades nos diferentes momentos históricos da construção das políticas nessa área.

No que diz respeito às instâncias colegiadas da política o estudo privilegiou a análise da atuação do CONSEA e da CAISAN, de forma a descrever sua trajetória, configuração e composição, bem como a caracterizar o seu funcionamento, agenda e dinâmica das relações entre órgãos envolvidos na coordenação da política.

O desenho institucional da PNSAN tem como elo essencial a intersetorialidade. A partir da definição legal da SAN presente na LOSAN, percebe-se que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) só se concretiza por meio da integração entre diversos setores e atores. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) faz parte desse processo e tem como objetivo primordial garantir, por meio de ações intersetoriais, o DHAA, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A SAN é composta por diversas áreas, como a produção, abastecimento, comercialização e consumo de alimentos e os programas existentes no âmbito dessa política estão presentes em vários ministérios, sendo coordenados por diferentes atores. Nesse sentido, a coordenação intersetorial, entre tais áreas, órgãos e atores, torna-se fundamental. Dessa forma, definiu-se como segundo eixo de análise do estudo a **relação intersetorial na coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Em geral, compreende-se que ações intersetoriais podem minimizar a fragmentação que ocorre

na operacionalização das políticas, proporcionando maior capacidade de gestão e efetividade de resultados. Segundo Burlandy (2009), um dos desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo refere-se à articulação com a política econômica e construção de um orçamento pactuado entre os setores, que seja integrado à gestão e ao monitoramento da política.

Para analisar a relação intersectorial na coordenação da PNSAN identificaram-se os principais órgãos participantes dos debates nas arenas definidas – CONSEA e CAISAN-, analisaram-se documentos e realizaram-se entrevistas com atores selecionados. Buscou-se observar como ocorrem as relações intersectoriais dentro das instâncias e entre elas. As listas de presença das reuniões, atas, pautas, exposições de motivos e recomendações foram exploradas, contribuindo para a análise desse eixo.

O terceiro eixo de análise - **a relação entre Estado e sociedade civil** - refere-se à forma como os atores estatais e não-estatais se relacionam na condução e coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dada a relevância da participação social nesta política. Essa relação no plano nacional foi explorada a partir da análise do CONSEA, que realiza reuniões periódicas entre representantes da sociedade civil e governamentais, visando a construção da Política Nacional de SAN e de programas relacionados à SAN. Essa arena se destaca pela possibilidade de aproximar as relações entre Estado e sociedade, contribuindo para que as associações da sociedade civil participem ativamente na formulação de políticas e construam resultados mais justos em saúde. Para analisar esse eixo foram selecionados e entrevistados atores da sociedade civil participantes do CONSEA e representantes governamentais presentes no tanto no Conselho como na CAISAN. Por meio da leitura das atas, pautas, exposições de motivos e recomendações também foi possível perceber essa relação.

O quarto eixo de análise corresponde à **agenda e dinâmica de atuação** das arenas definidas. Analisar a agenda governamental da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a dinâmica de atuação das suas instâncias de coordenação é importante pela insegurança alimentar ser considerada ainda uma questão alarmante que afeta de maneira desigual a população. Por exemplo, segundo o relatório da FAO (2019), a fome que estava em declínio constante por mais de uma década voltou a crescer e afeta 820 milhões de pessoas em 2019. Por outro lado, a epidemia de sobrepeso e obesidade continua aumentando em todas as regiões do país, afetando principalmente crianças e adultos em idade escolar. Nesse sentido, observar os principais temas que se destacam nas discussões e a dinâmica de atuação das instâncias em encaminhar suas

proposições é relevante para compreender os avanços e os limites dessas instâncias em contribuir para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Para isso, procedeu-se à análise de conteúdo temática das atas e pautas da CONSEA e da CAISAN e dos documentos de encaminhamentos emanados pelo Conselho (exposições de motivos e recomendações), além da análise das entrevistas.

### **3.3 Estratégias metodológicas**

Para alcançar os objetivos da pesquisa foram utilizadas diversas estratégias metodológicas, tais como: revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores chave atuantes nas duas instâncias de coordenação da política privilegiadas no estudo (CONSEA e CAISAN).

A revisão bibliográfica compreendeu o período de 1986 a 2016. Consistiu em um levantamento sobre temas relevantes para o estudo, utilizando os descritores em ciências da saúde (DECS). Os descritores definidos para a pesquisa a partir dos eixos de análise foram: Segurança Alimentar e Nutricional; participação social; política pública e coordenação intersetorial. As bases de dados utilizadas para a pesquisa foram a Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBCT), SCOPUS e (Scientific Electronic Library Online) (SCIELO Livros). Foram encontrados artigos indexados, livros e capítulos de livros, documentos técnicos e documentos de agências internacionais importantes para a pesquisa. As buscas iniciais ocorreram no ano de 2016. Posteriormente a busca foi atualizada (estendendo o período até 2019) e outras referências foram identificadas e analisadas a partir da leitura dos artigos encontrados.

Em relação à segunda estratégia metodológica - análise documental – foram examinados a legislação, os documentos federais de 1988 a 2019 e os relatórios finais das cinco Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas entre 1994 e 2015. Além disso, para o período definido no estudo - 2006 a maio de 2016- foram analisadas as pautas das reuniões, as atas, as recomendações, as exposições de motivos e as listas de presença, disponíveis na página oficial do CONSEA. As atas, pautas e listas de presença da CAISAN também foram exploradas. Todos os documentos foram sistematizados e analisados segundo seu conteúdo temático, à luz dos objetivos e eixos de análise do estudo.

Em relação à busca das atas do CONSEA constatou-se que algumas atas de 2015 e 2016 não estavam integralmente disponíveis na internet. Esses documentos ausentes foram

solicitados por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal. Segundo a equipe do acesso à informação, não foram encontradas duas atas de 2015 (19ª plenária ordinária de 06 de maio de 2015 e 20ª plenária ordinária de 16 de setembro de 2015), e um ata de 2016 (plenária extraordinária 13 de abril de 2016). No total, foram analisadas 55 atas.

As pautas das reuniões também foram analisadas, sendo registrados todos os tópicos presentes. Para analisar os principais assuntos que apareceram com destaque nas reuniões, foi feita, primeiramente, uma sistematização de todas as pautas. Após essa análise inicial, os tópicos foram classificados em temas pela pesquisadora, conforme apresentado nos resultados. No total, foram analisadas 58 pautas disponíveis na página oficial do CONSEA.

Considerando importante analisar no processo político o envolvimento dos órgãos governamentais que compõem o CONSEA, foram verificadas todas as listas de presença das reuniões. Entre 2006 e 2010, tais listas integravam as atas das reuniões; destaque-se que em três reuniões de 2008 não havia o nome dos participantes. A partir de 2011, a lista de presença dos participantes não estava mais disponível na ata. Nesse sentido, após a solicitação para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal, foi enviado um DVD para a pesquisadora contendo as listas de presença nas reuniões de 2011 a 2016. Nessa análise foi registrada a presença dos ministros, dos representantes dos ministérios e dos eventuais convidados, contabilizado seus respectivos órgãos. Além da lista, observou-se na ata se havia a fala de determinados participantes que, eventualmente, não tenham assinado a lista de presença. No total, foram analisadas 55 listas de presença.

Para analisar a agenda e a dinâmica de atuação do Conselho, além das atas e pautas, foram obtidas do site institucional e exploradas as recomendações e exposições de motivos emitidas pelo CONSEA. As recomendações são documentos direcionados a órgãos governamentais, solicitando a adoção proposições específicas ou o encaminhamento de ações relevantes para a política. Já as exposições de motivos são dirigidas ao Presidente da República, em geral discorrem sobre temas abrangentes, justificando a relevância de determinadas políticas ou ações. As exposições de motivos do ano de 2016 não estavam disponíveis no site, tendo sido obtidas mediante solicitação ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal. Foram analisadas no total 103 recomendações e 116 exposições de motivos do CONSEA.

Para analisar as recomendações, foi feito um quadro contendo o número da recomendação, o órgão de destino e o conteúdo/natureza da recomendação. Após proceder a análise do conteúdo dos documentos, os temas foram identificados de acordo com classificação proposta pela pesquisadora. Os órgãos de destino também foram contabilizados, sendo considerados todos os diferentes órgãos que apareceram nas recomendações.

Em relação às exposições de motivos, todas dirigidas ao Presidente da República, também foi feito um quadro contendo o número da exposição de motivo e a natureza/conteúdo. Assim como no caso da análise das recomendações, os temas das exposições de motivos foram identificados segundo classificação proposta pela pesquisadora, após a leitura dos documentos.

Como dito anteriormente, o período definido para o estudo abrangeu o intervalo de janeiro de 2006 a maio de 2016. Entretanto, as atas da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) só estavam disponíveis a partir de 2012, apesar da Câmara ter sido criada em 2007. Foram analisadas 24 atas e pautas e listas de presença das reuniões efetuadas pelo pleno da CAISAN disponíveis no site oficial da Câmara. Os documentos emitidos pela Câmara (atas, pautas e listas de presença) foram sistematizados e analisados da mesma forma e com os mesmos objetivos que documentos emitidos pelo CONSEA.

A tabela 1 sistematiza os principais documentos analisados no estudo, excluindo-se a legislação, as normas e os documentos federais.

**Tabela 1: Relação de documentos analisados no estudo.**

<b>Documentos</b>	<b>Quantidade</b>
Relatórios finais das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional	5
Atas do CONSEA	55
Pautas do CONSEA	58
Listas de presença do CONSEA	55
Recomendações do CONSEA	103
Exposições de motivo do CONSEA	116

Atas da CAISAN	24
Pautas da CAISAN	24
Listas de presença da CAISAN	24
<b>Total</b>	<b>464</b>

---

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas com o roteiro semiestruturado (Apêndice B) foram realizadas com atores-chave envolvidos com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, com destaque para os atuantes nas instâncias colegiadas da política. Tais atores foram selecionados segundo cargo ocupado, poder institucional, tempo de atuação na referida política, o posicionamento e a frequência nas reuniões do CONSEA e da CAISAN, além outras variáveis consideradas importantes para o estudo. Foram realizadas 17 entrevistas, envolvendo dirigentes e técnicos que atuaram no período no extinto MESA, no Ministério do Desenvolvimento Social, no Ministério da Saúde, no Ministério do Desenvolvimento Agrário e no Ministério das Relações Exteriores, além de representantes da sociedade civil do CONSEA. O quadro 3 lista o perfil dos entrevistados, explicitando sua inserção nas instituições da sociedade civil e órgãos do governo. Utilizou-se uma codificação no caso da citação direta de falas na apresentação dos resultados, de forma a evitar a identificação das pessoas entrevistadas.

**Quadro 3: Lista de entrevistados e as codificações utilizadas no estudo**

<b>Entrevistados</b>	<b>Codificação</b>
Presidente do Consea	Presidente 1
Presidente do Consea	Presidente 2
Presidente do Consea	Presidente 3
Presidente do Consea	Presidente 4
Sociedade civil, representando o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)	Sociedade civil -FBSSAN 1
Sociedade civil, representando a Rede Nacional de Mobilização Social (COEP)	Sociedade civil – COEP
Sociedade civil representando a Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS)	Sociedade civil – RENAS
Sociedade civil, representando o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)	Sociedade civil – INESC
Sociedade civil, representando o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)	Sociedade civil – FBSSAN 2
Integrante do governo, representando a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)-MAPA	Representante governamental-CONAB
Integrante do governo, representando o MDA, posteriormente a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS a Coordenação da CAISAN e a Secretaria Executiva do Consea	Representante governamental – MDA/MDS 1
Integrante do Governo, representando a Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) do MS	Representante governamental – MS 1

Integrante do governo, representando a Coordenação geral de apoio à implantação do SISAN (MDS) e coordenação da CAISAN	Representante governamental – MDS 1
Integrante governo, representando a coordenação-Geral da Secretaria executiva do Consea e a coordenação da CGAN do MS	Representante governamental – MS 2
Integrante governo, representando o Ministério das Relações exteriores	Representante governamental – MRE
Integrante do governo, representando a Coordenação-Geral de Monitoramento das Ações de SAN no MDS e a Secretaria Executiva da CAISAN	Representante governamental – MDS 2
Integrante do governo, representando a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no MDS, a Secretaria-executiva da CAISAN e posteriormente o Ministério do Desenvolvimento Agrário.	Representante governamental -MDA/MDS 2

Fonte: Elaboração própria

Os entrevistados foram contatados por e-mail e/ou telefone e as entrevistas realizadas de forma presencial no Rio de Janeiro ou por videoconferência. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), apresentado no Apêndice A. As entrevistas foram gravadas mediante autorização expressa, transcritas e analisadas.<sup>39</sup>

A técnica utilizada para analisar as entrevistas baseou-se principalmente na análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), amplamente utilizada nas pesquisas qualitativas. Tal técnica preconiza três etapas. A primeira etapa consiste na pré-análise que é a fase da organização e contém diversos procedimentos, como a leitura flutuante, elaboração de hipóteses e de indicadores (quantitativos ou não) que sustentem a interpretação. A segunda etapa é a exploração do material na qual os dados são codificados à luz dos referenciais teóricos e categorias. A última etapa é o tratamento dos resultados e interpretação onde se faz a categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças e por diferenciação, com posterior reagrupamento, em função das características comuns. O conteúdo foi principalmente organizado em categorias de análise segundo os eixos da pesquisa (Bardin, 1977 apud Caregnato e Mutti, 2006).

Muitas pesquisas sociais baseiam-se em entrevistas. Encontrar a forma perfeita de interpretar as narrativas dos entrevistados parece ser algo de difícil realização (Caregnato e Mutti, 2006). “Tal exercício, por mais ‘sensível’ e apurado, nunca dará conta de tudo que é expresso (e oculto) nas falas e nas práticas.”(Deslandes , 2001p. 41). Nesse sentido, entre os motivos para as limitações dessa técnica destacam-se: “a processualidade presente na relação vivência-representação de qualquer indivíduo ou grupo; a impossibilidade de a ciência captar a totalidade do real, operando por recortes e ‘leituras’ da realidade segundo determinado aporte teórico; a desigual relação de ‘poder interpretativo’ existente entre pesquisador e sujeitos pesquisados” (Bourdieu; Chamboredon e Passeron, 1986; Becker, 1993 apud Deslandes, 2001 p.41)).

Por fim, o quadro 4 apresenta a relação dos objetivos com os eixos de análise, componentes e as fontes/estratégias metodológicas definidas no estudo

---

<sup>39</sup> O estudo foi financiado por recursos próprios da autora e do Programa de Excelência Acadêmica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PROEX/CAPES), no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da ENSP/Fiocruz.

**Quadro 4: Relação dos objetivos com os eixos de análise, componentes e fontes/estratégias metodológicas do estudo**

<b>Eixos</b>	<b>Componentes</b>	<b>Fontes/Estratégias metodológicas</b>
Trajetória, contexto e configuração das instâncias de coordenação da PNSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características histórico institucionais da política</li> <li>- Inserção da política na estrutura e na agenda do Estado</li> <li>- Trajetória das instâncias de coordenação na política</li> <li>- Caracterização das instâncias de coordenação da política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa Bibliográfica</li> <li>- Análise documental: legislação e documentos da PNSAN, regimento interno e resoluções do CONSEA e da CAISAN</li> <li>- Entrevistas</li> </ul>
Relações intersetoriais na coordenação da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégias de articulação entre e nas instâncias envolvidas na coordenação da política</li> <li>- Mapeamento dos órgãos e atores (governamentais e não governamentais) envolvidos na coordenação da política</li> <li>- Formas e mecanismos de relacionamento entre as instâncias</li> <li>- Condicionantes e incentivos para a articulação intersetorial</li> <li>- Principais fatores que afetam a articulação intersetorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise documental: listas de presença, atas, pautas e resoluções do CONSEA e da CAISAN.</li> <li>- Entrevistas semiestruturadas</li> <li>- Pesquisa Bibliográfica</li> </ul>
Relações entre Estado e sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterização da participação dos representantes governamentais e da sociedade civil (atuação, intensidade e qualidade)</li> <li>- Caracterização das relações entre esses atores</li> <li>- Fatores que afetam as relações entre Estado e sociedade civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise documental: relatórios das Conferências Nacionais, atas, pautas e listas de presença do CONSEA</li> <li>- Entrevistas semiestruturadas</li> <li>- Pesquisa Bibliográfica</li> </ul>

<p>Agenda e dinâmica de atuação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Caracterização dos temas/questões com maior destaque na agenda das instâncias</li> <li>-Capacidade das instâncias em encaminhar proposições e desdobramentos</li> <li>- Principais fatores que afetam a dinâmica de atuação das instâncias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise documental: pautas e atas do CONSEA e da CAISAN recomendações e exposições de motivos do CONSEA</li> <li>-Entrevistas semiestruturadas</li> <li>- Pesquisa Bibliográfica</li> </ul>
-------------------------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria.

## **Capítulo 4 - As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional: um projeto democrático e participativo**

Entre 1994 e 2015 foram realizadas cinco Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, que progressivamente ampliaram o escopo do debate e a diversidade no que se refere à participação da sociedade civil. Tais conferências foram marcos importantes na construção e aprimoramento da política.

As conferências adotaram formas de organização semelhantes, sendo o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) essencial nesse processo. Os números de participantes não oscilaram muito neste período. De maneira geral, todas foram precedidas por conferências estaduais e municipais e contaram com a presença do Presidente da República na cerimônia de abertura, o que conferiu legitimidade para os eventos nacionais.

As Conferências de SAN representaram arenas democráticas de debate acerca de diversos temas e influência sobre questões importantes para a política. Porém, as demandas nem sempre se desdobraram em ações do Executivo ou implementação efetiva de políticas públicas, o que reforça o seu caráter consultivo.

Este capítulo sintetiza os debates e o foco das cinco Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas entre 1994 e 2015, dada a sua relevância como instâncias participativas de proposição de políticas para a área.

### **4.1 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar: Fome, uma questão nacional**

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSA) ocorreu de 27 a 30 de julho de 1994 em Brasília. O período que antecede a realização da I CNSA foi marcado pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor transcorrido no final de 1992. Em meio a escândalos políticos associados à corrupção, foi criado o Movimento pela Ética na Política, que tinha como uma de suas prioridades a ampliação dos espaços democráticos para a discussão dos rumos do país e o combate à fome (Magalhães, 2002).

Desse movimento, se originou, em 1993, a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria Pela Vida, que contou com o sociólogo Herbert de Souza (Betinho) como seu principal

dinamizador e mobilizou um significativo número de brasileiros sob o lema “A fome não pode esperar”.<sup>40</sup> O então presidente Itamar Franco, nesse mesmo ano, legitimou a proposta de uma política nacional de segurança alimentar,<sup>41</sup> que se tornou documento de referência para a constituição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Maluf e Reis)

O CONSEA, criado em abril de 1993, era composto por ministros de Estados e representantes da sociedade civil. Tal Conselho apresentou propostas inovadoras na busca de soluções para o problema da fome e da miséria no país. A partir da mobilização da Ação da Cidadania e com o apoio do CONSEA realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSA) (Maluf e Reis, 2013).

A I CNSA, intitulada “Fome, uma questão nacional”, resultou, portanto, de um processo de mobilização social nacional em torno da questão alimentar e da conscientização do agravamento da fome no país (Maluf; Menezes e Valente 1996). Tal Conferência reuniu mais de dois mil delegados representantes dos estados e municípios, convidados e observadores. (CONSEA, 1995).

A I CNSA teve como principais objetivos buscar soluções para acabar com a fome, a miséria e a exclusão social. Seus objetivos específicos foram: discutir o conceito de segurança alimentar como componente de um projeto nacional; conseguir consenso sobre prioridades e diretrizes para formulação de políticas; discutir o processo de construção da cidadania; identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade e reconhecer novas formas, mecanismos de parceria entre ações governamentais e não governamentais. (CONSEA, 1995)

Na abertura da Conferência estiveram presentes: o Presidente da República, Itamar Franco; o presidente do CONSEA, o bispo Dom Mauro Morelli; o sociólogo Herbert de Souza;

---

<sup>40</sup> A Ação da Cidadania teve como objetivo enfrentar a fome e a miséria, sendo estimulada por comitês formados por um voluntariado heterogêneo. Assim, o problema da fome impulsionou a construção de parcerias intersetoriais e interinstitucionais, formando uma rede de solidariedade e ajuda mútua na busca de soluções e alternativas para mitigar a questão da fome (Magalhães, 2002).

<sup>41</sup> A proposta de uma política nacional de segurança alimentar foi apresentada, em 1991, pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (Maluf e Reis 2013).

ministros de Estado; parlamentares; embaixadores e praticamente todos os conselheiros do Conselho. Nessa época o CONSEA era composto pelos ministros da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-Estar Social, Planejamento e o secretário-geral da Presidência da república, além dos 21 representantes da sociedade civil, dos quais 19 foram indicados pela Ação da Cidadania.

O CONSEA nessa primeira gestão já tinha ampla participação da sociedade civil com representantes da Igreja, de acadêmicos, de instituições de pesquisas, representantes de trabalhadores, das mulheres e da classe empresarial. Ressalta-se que na organização da Ação da Cidadania havia outras entidades que não estavam presentes no Conselho. O movimento da Ação da Cidadania era formado pelas seguintes entidades da sociedade civil: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Cáritas, representando a Conferência Nacional dos Bispos (CNBB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Federal de Economia (Cofecon); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) (CONSEA, 1995).

No relatório da I CNSA, Eduardo Mendez, consultor internacional da FAO, revelou otimismo frente à iniciativa:

A mobilização pela cidadania é muito importante. É praticamente única no mundo e fiquei muito impressionado. Acho fundamental dar seguimento a este trabalho de forma que toda a dedicação que estamos vendo venha a se concretizar em um projeto que garanta alimentação adequada a todos os brasileiros. Vejo a Conferência e o trabalho da Ação da Cidadania com muito otimismo. Espero que esse movimento possa ser reproduzido em outros países que tem o mesmo problema. E a FAO está disposta a dar todo o apoio técnico necessário para que os objetivos traçados no Brasil sejam alcançados (CONSEA, 1995 p. 23).

José Ribamar, representante do comitê da Ação da Cidadania do estado do Maranhão, chama a atenção para a relevância da participação da sociedade civil na Conferência:

A importância da I Conferência é extraordinária. É a primeira vez que se organiza um evento desse porte com a participação da sociedade civil e do governo. Já se sabe quais são os problemas, quais políticas devem ser implementadas. Importante agora é dar os passos, nos futuros governos, para a resolução dos problemas (CONSEA, 1995 p. 24).

O relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi dividido em duas partes. A primeira era um documento político intitulado “Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar,” aprovado pela maioria dos presentes na plenária final da I CNSA. A segunda era um documento programático, consolidando emendas apresentadas em 50 grupos de trabalho que se reuniram durante a Conferência. A redação final deste consolidado ficou a cargo de uma reunião de representantes dos Comitês Estaduais da Ação da Cidadania, realizada em Brasília de 26 a 28 de agosto de 1994 <sup>42</sup>(CONSEA, 1995).

A Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar reafirmou o conceito multidimensional de Segurança Alimentar e Nutricional, envolvendo a garantia do acesso universal aos alimentos em quantidade e qualidade, o enfrentamento da fome, por meio da parceria entre sociedade civil e Estado e o desenvolvimento de políticas participativas na área (CONSEA, 1995).

O documento programático que consolida as emendas e integra o relatório detalhou oito tópicos principais: (i) conceito de Segurança Alimentar; (ii) projeto nacional; (iii) o emergencial e o estrutural; (iv) cidadania e democracia; (v) responsabilidade de governo; (vi) responsabilidade da sociedade civil; (vii) relação Estado-sociedade e (viii) ação local.

Entre as propostas são preconizadas nove questões: (i) a questão da reforma agrária e desenvolvimento rural; (ii) a política agrícola e de abastecimento alimentar; (iii) o desenvolvimento urbano; (iv) a assistência social; (v) a saúde; (vi) a educação; (vii) a geração

---

<sup>42</sup> O propósito era que o relatório final fosse entregue aos candidatos das eleições subsequentes, sobretudo à Presidência da República, bem como às autoridades governamentais, legislativas e judiciárias atuais e que fosse amplamente divulgado para toda a sociedade civil brasileira, em especial para as pessoas, instituições e entidades que participaram direta ou indiretamente da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (CONSEA, 1995).

de emprego e renda; (viii) a participação popular e democratização da gestão e (ix) a questão da alimentação e nutrição (CONSEA, 1995).

Com base nos resultados da I CNSA foram elaboradas, em fins de 1994, as principais diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, por um grupo de trabalho técnico nomeado pelo CONSEA.<sup>43</sup> As diretrizes propostas para essa política continham três eixos que se desdobravam em dez prioridades. O quadro 5 apresenta os seus eixos e as prioridades.

**Quadro 5: Eixos e prioridades para a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Eixos	Prioridades
Eixo 1: Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar	Prioridade 1: Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda
	Prioridade 2: Aumentar a disponibilidade de alimentos
	Prioridade 3: Reduzir o custo de alimentos e seu peso no orçamento familiar
Eixo 2: Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados	Prioridade 4: Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil.
	Prioridade 5: Proteger a saúde e o estado nutricional do grupo materno-infantil
	Prioridade 6: Fortalecer o Programa de Alimentação de Trabalhador-PAT
	Prioridade 7: Ampliar o Programa de Alimentação Escolar

<sup>43</sup> Esta equipe foi composta por Augusto de Franco (Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida), Flávio Camargo Schuch (CONSEA), Flávio Valente (CONSEA); José Roberto Escórcio (CONSEA); Maria do Carmo Soares de Freitas (CONSEA); Maria Antônia Martins (UNICAMP); Nathalie Beghin (IPEA); Ronaldo Coutinho Garcia (IPEA) e Renato Maluf (UFRRJ) (Consea, 1995).

	Prioridade 8: Proteger outros grupos específicos
Eixo 3: Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seus aproveitamentos, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis	Prioridade 9: Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos
	Prioridade 10: Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar

O primeiro eixo prioriza a reorientação do desenvolvimento econômico, visando a proporcionar uma maior geração de empregos ou criação de oportunidades de trabalho, e melhor distribuição da renda. O segundo eixo aborda a responsabilidade da sociedade e do governo em garantir o acesso a uma alimentação adequada aos grupos populacionais mais vulneráveis, como gestantes, crianças, idosos e pessoas com deficiência. O terceiro eixo engloba as relações entre o alimento e a saúde humana. A segurança alimentar concretiza-se quando ela se expressa em melhoria da saúde e qualidade de vida da população. (Maluf; Menezes e Valente, 1996).

De modo geral, a realização I CNSA e os documentos produzidos foram importantes na história das políticas de segurança alimentar do país. Zimmermann (2011, p.39) argumenta que:

De modo geral a Conferência contribuiu para ampliar o leque de representações da sociedade civil envolvida com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN; e para estimular a participação das mesmas no acompanhamento e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais. A Conferência também serviu para realizar um balanço das ações em curso, e para uma avaliação da atuação do CONSEA 1993/94. Entendia-se que o Conselho não estava tendo avanços diante de dificuldades burocráticas e financeiras; mas, isto se devia, principalmente, ao fato de que o governo não incorporava entre suas ações as deliberações do CONSEA 1993/94 para o combate à fome.

Maluf e Reis (2013) também argumentam que pela, breve experiência do CONSEA, suas conquistas no período foram limitadas. O caráter transitório do governo Itamar Franco, a pouca

valorização do tema pelas autoridades econômicas e fragilidades de atuação do próprio Conselho teriam dificultado avanços nesse período inicial.

Burlandy, (2009) também avalia que o CONSEA não obteve muitos avanços na política econômica nesta época, entretanto foi capaz de favorecer a aproximação entre setores de governo e sociedade, conjugando pactuação política e controle social. Uma representante governamental do Ministério da Saúde (MS) também reforçou o caráter do CONSEA em favorecer a articulação da sociedade civil e governo mediante as Conferências:

Acho que o CONSEA fez e faz um grande trabalho de mobilização da sociedade civil para a temática. Então, ele faz por meio das Conferências de Segurança Alimentar, por meio do apoio aos CONSEA estaduais. Então, o CONSEA, [...] ele tem um papel bem importante de mobilização da sociedade civil (representante governamental-MS 2).

As diversas proposições resultantes da I CNSA foram importantes para iniciar a constituição do projeto democrático participativo da Segurança Alimentar no Brasil. Entretanto, com a extinção do CONSEA, no final de 1994, e criação do Programa Comunidade Solidária<sup>44</sup>, em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, muitas propostas da I Conferência não foram concretizadas, sendo retomadas posteriormente na Cúpula Mundial da Alimentação e no Projeto Fome Zero, em 2001 (Zirmermann, 2011).

#### **4.2 A II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Em 2004, após dez anos de realização da I Conferência, ocorreu a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) em Olinda. Anteriormente, em 2003 houve a eleição do novo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Seu governo foi responsável pela recriação do CONSEA e representou um ponto de inflexão nas políticas sociais ao colocar a

---

<sup>44</sup> O Programa Comunidade Solidária, inspirou-se nas mobilizações sociais da sociedade civil no combate à fome e à miséria e almejava dar continuidade ao trabalho realizado pelo CONSEA no que tange a questão alimentar. Entretanto, houve o retrocesso em alguns aspectos e a segurança alimentar deixou de ser prioridade na agenda política nacional (Maluf e Reis, 2013).

questão do combate à pobreza e à fome no Brasil no centro da agenda governamental (Tomazini e Leite, 2016). Como marcos do seu governo destacam-se os programas Fome Zero e o Bolsa Família.

A implementação do Programa Fome Zero beneficiou-se, ainda que parcialmente, do conhecimento adquirido, da mobilização social e dos espaços de participação já existentes no país. Tal programa concedeu prioridade às ações voltadas para a população em condições de pobreza extrema. (Maluf e Reis, 2013).

Já o Programa Bolsa Família foi criado a partir da unificação de quatro programas de transferência de renda previamente existentes, associada a inovações institucionais. Os programas Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Vale-Gás existiam antes de 2002 como estratégias de combate à pobreza vinculadas a diferentes ministérios. O Cartão Alimentação havia sido criado em 2003 no âmbito do Fome Zero, sob gestão do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). Em 2004, o Programa Bolsa Família foi criado pela unificação dos quatro anteriores, desenhando-se uma estratégia mais integrada de identificação e seleção de beneficiários, por meio do Cadastro Único. Nesse mesmo ano, uma reorganização ministerial envolveu a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que incorporou as áreas de atuação dos extintos MESA e da Secretaria de Assistência Social, passando a comandar três áreas de políticas principais: segurança alimentar e nutricional, assistência social e programas de transferência de renda com condicionalidades. Essas mudanças institucionais afetaram a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da SAN no país (Maluf e Reis, 2013).

É importante mencionar que o Programa Fome Zero, tido como principal política pública no início do primeiro mandato do governo Lula, teve muitas dificuldades para ser colocado em prática tal como inicialmente formulado. Nesse sentido, por não ter as expectativas alcançadas, viabilizou a ascensão do Programa Bolsa Família (PBF) como marca principal de governo. Mediante a percepção da ineficácia do Fome Zero, o governo passou então a investir maciçamente no Bolsa Família, principalmente a partir de 2004 (Vinhas, 2010). A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) ocorrida no referido

ano objetivou a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o período de 2004 a 2007.<sup>45</sup> Destacam-se ainda outros objetivos:

A Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deverá ter entre seus objetivos a avaliação das experiências de segurança alimentar e nutricional, bem como o estabelecimento de diretrizes para os próximos quatro anos, com ênfase em ações estruturantes que visem retirar as famílias da dependência dos programas de transferência de renda (Decreto 03 de setembro de 2003. Artigo. 2).

A Conferência ocorreu no período de 17 a 20 de março de 2004 em Olinda e teve como tema a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Um aspecto interessante é que esta Conferência já inclui o componente nutricional ao conceito de Segurança Alimentar, diferente da I Conferência que havia sido denominada apenas como “Conferência Nacional de Segurança Alimentar” (CONSEA, 2004a). Segundo Pinheiro (2009), o período de dez anos que separou as Conferências foi possível consolidar o debate sobre a relevância do componente nutricional no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional.

Destaca-se que o documento intitulado “Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional”<sup>46</sup>, elaborado com a perspectiva de subsidiar os debates dos grupos temáticos da II Conferência, já incorporava o componente nutricional e trazia a definição para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Segundo tal documento, a SAN pode ser definida como:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (CONSEA, 2004b p.04).

---

<sup>45</sup> O decreto 3 de setembro de 2003 convoca a Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e dá outras providências.

<sup>46</sup> A elaboração de tal documento foi coordenada por Luciene Burlandy, Renato Maluf e Francisco Menezes.

Em relação aos atores envolvidos, destaca-se a participação do Presidente Lula na cerimônia de abertura da Conferência. Foi criada também uma comissão organizadora composta por conselheiros da sociedade civil indicados pelo CONSEA e representantes do governo federal. Os conselheiros da sociedade civil representavam as instituições: Comitês de Entidades de Combate à Fome e pela Vida (COEP), Associação Brasileira da Indústria Alimentícia (ABIA), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE/FBSAN), ONG Direitos Humanos, Articulação do Semiárido (ASA), Associação Evangélica Brasileira (AEVB), FBSAN/UFRRJ, Central Geral dos Trabalhadores no Brasil (CGTB) e Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política (FENASP). Os representantes do governo federal pertenciam ao Ministério do Desenvolvimento Social, da Saúde, da Casa Civil e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (CONSEA, 2004a).

Conforme o regimento do evento, os delegados da etapa nacional da II CNSAN deveriam respeitar a seguinte formatação: I - 100 delegados com direito à voz e voto seriam indicados pelo CONSEA, já incluídos os membros titulares do Conselho; II - 100 delegados com direito à voz e voto seriam representantes dos diferentes Ministérios, órgãos e instituições do governo federal; III - 800 delegados com direito à voz e voto seriam escolhidos nas etapas estaduais da II CNSAN, sendo 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do governo. Neste caso, recomendava-se que a indicação dos delegados governamentais e da sociedade contemplasse a participação efetiva de representantes dos diversos municípios e que os 800 delegados eleitos na etapa estadual da II CNSAN obedecessem dois parâmetros: a) 600 delegados indicados de forma proporcional à população do estado, com direito a um mínimo de 9 (nove) delegados; e b) 200 delegados(as) indicados (as), considerando a proporção de pessoas pobres em relação à população do estado (CONSEA, 2003).

Os segmentos de delegados com os maiores percentuais de participação nessa Conferência foram: Fóruns/articulações/redes sociais (43%); Centrais sindicais/federações/associações de classe (25%); Instituições religiosas e Poder público estadual (ambos com 21%); Movimentos sociais (20%); ONGs (19%); e Associações/federações comunitárias ou de bairro (16%) (IBASE, 2007).

No que diz respeito à participação de delegados em fóruns, cerca de 63% de delegados participavam de algum Fórum de SAN.<sup>47</sup> As áreas de atuação que mais se destacaram em relação à participação nesses fóruns foram: Direito Humano à Alimentação Adequada/SAN (74%); Movimento negro/ comunidades tradicionais (64%); Reforma agrária/agricultura familiar (60%); e Saúde e nutrição (59%) (IBASE, 2007).

A II CNSAN foi precedida de Conferências municipais, regionais e estaduais que deliberaram sobre ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional correspondentes aos seus respectivos níveis, bem como encaminharam propostas de âmbito nacional que foram sistematizadas e publicadas em documento próprio distribuído aos participantes da II CNSAN. Ao final foram aprovadas 153 propostas de ações estratégicas pela II CNSAN, das quais 47 foram definidas como prioritárias (CONSEA, 2004a) As propostas prioritárias aprovadas nas plenárias são apresentadas no quadro 6.

---

<sup>47</sup> Os Fóruns de SAN são espaços de participação da sociedade civil na discussão e construção de políticas públicas de SAN, bem como na definição de estratégias para sua implementação. Participam dos fóruns entidades da sociedade civil organizada, como ONGs, movimentos sociais, pastorais sociais e pessoas que atuam com o tema. O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, composto por representantes dos Fóruns Estaduais de SAN, é o mais atuante neste contexto (IBASE, 2007).

**Quadro 6: Propostas prioritárias da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e seus pontos principais**

	<b>Propostas</b>	<b>Pontos principais</b>
Questões institucionais	Direito Humano à Alimentação	-Reconhecer a exigibilidade imediata da Constituição Federal pelo Poder Judiciário, para efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como direito básico
	Institucionalidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar uma lei orgânica de SAN no que se refere ao abastecimento, a agricultura urbana, a aquicultura e a pesca;</li> <li>- Instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;</li> <li>- Alterar o decreto de criação do CONSEA (1/3 dos segmentos governamentais e 2/3 da sociedade civil, o Presidente deve ser da sociedade civil, considerar gênero, etnia, raça, geração e regionalidade, efetivar sua vinculação à Presidência da República)</li> </ul>
	Participação Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confirmar os Comitês Gestores (CG) existentes e garantir a criação de novos;</li> <li>- Criar canais de comunicação como forma de garantir o controle social das políticas de SAN</li> </ul>
	Monitoramento, avaliação e indicadores	- Criar um Sistema Nacional de Informação em Segurança Alimentar e Nutricional
	Soberania Alimentar e Relações internacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar um código internacional de conduta para a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação;</li> <li>- Fortalecer a participação do Brasil no Comitê Internacional do Codex Alimentarius.</li> </ul>

Aspectos relacionados à produção	Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Agricultura Urbana e Agroextrativismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar maior suporte e apoio à agricultura familiar;</li> <li>- Acelerar o processo de implementação da Reforma Agrária;</li> <li>- Efetivar a demarcação e homologação das terras indígenas e quilombolas;</li> <li>- Subsidiar a criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana;</li> </ul>
	Recursos Genéticos, Transgênicos, Sementes e o Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proibir a produção e a comercialização dos alimentos transgênicos, pois ferem a soberania alimentar;</li> <li>- Estabelecer como política pública de produção agrícola os programas de troca de sementes crioulas/tradicionais e a implementação de bancos de sementes e grãos comunitários, incluindo plantas nativas e medicinais;</li> <li>- Construir uma política de convivência com o semiárido, assumindo o Programa 1 Milhão de Cisternas como política pública;</li> </ul>
Aspectos relacionados ao acesso	Abastecimento	- Incentivar e institucionalizar a criação de órgãos de abastecimento locais e regionais, em parceria com a sociedade civil organizada, levando em conta a intersetorialidade
	Geração de Emprego e Renda e Economia Solidária	- Apoiar programas de desenvolvimento territorial sustentável junto às populações em áreas de risco urbanas e rurais, com especial atenção às comunidades quilombolas e indígenas
	Programas de Transferência de Renda	- Consolidar e ampliar os Programas de Transferência de Renda
	Mutirão, Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais	- Incentivar a articulação das diversas ações solidárias e de mobilização cidadã de forma permanente;

		- Garantir a aquisição de alimentos para os povos indígenas em situação de insegurança alimentar e casos emergenciais gerenciados por um comitê composto pelos indígenas e um membro de cada esfera de governo.
Ações de Saúde e Nutrição	Ações de Promoção de Modos de Vida e Alimentação Saudável e Ações de Vigilância	- Fortalecer o Sisvan no setor de saúde em consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição;  - Prevenir e controlar os distúrbios nutricionais e as doenças associadas à alimentação e à nutrição (baixo peso ao nascer, desnutrição, patologias infecciosas, carências de micronutrientes, obesidade, doenças crônico-degenerativas, desvios alimentares e nutricionais, incluindo atenção a pessoas com necessidades especiais e em situação de vulnerabilidade social.  - Garantir a promoção, proteção e o apoio ao aleitamento materno, fortalecendo a Política Nacional de Aleitamento Materno e o cumprimento da legislação brasileira que protege a prática da amamentação, bem como a Norma Brasileira de Alimentos para Lactentes (NBCAL).
	Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches	- Reformular a legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar;  - Criar leis federais que proíbam, nas escolas, a comercialização e a propaganda de alimentos inadequados do ponto de vista nutricional
	Cultura Alimentar	- Promover alimentação saudável culturalmente referenciada a partir de ações educativas;  - Valorizar a cultura alimentar, a partir do resgate de hábitos alimentares, produtos e espécies historicamente inseridos nos sistemas alimentares locais/regionais

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Muitas propostas de ações estratégicas para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram implementadas, sendo a maioria vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A principal conquista da II CNSAN foi a institucionalização da SAN por meio da elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que criou o Sistema Nacional de SAN (Pinheiro, 2009). A formulação da lei e do sistema foi debatida intensamente no CONSEA nacional. Tais ganhos foram ressaltados por um ex-presidente do CONSEA conforme evidenciado no trecho abaixo:

A gente realiza a 2ª Conferência, em Olinda, [...] ela tira uma diretriz que vai ser a principal, que é a referente a criação do Sistema de Segurança Alimentar. A gente leva um ano elaborando dentro do CONSEA, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que é a LOSAN, que fez esse aspecto do sistema, do plano, do programa, todos esses elementos, isso foi uma diretriz que veio muito forte desde as conferências estaduais. E se concretiza na Conferência Nacional, porque existe a compreensão de que é preciso estabelecer um marco legal, para esse campo da Segurança Alimentar e Nutricional (presidente 1).

O eixo de ações de saúde e nutrição também merece destaque, ao incluir não só doenças carenciais, mas problemas de insegurança alimentar relacionados à obesidade e as doenças crônicas (Pinheiro, 2009).

No que concerne à produção e ao abastecimento, destaque-se a ênfase no prosseguimento da política de fortalecimento da agricultura familiar. No que se refere ao financiamento da produção, entre 2003 e 2005 houve crescimento do crédito, com expansão de 156% do valor aplicado e de 81% do número de contratos, além da implantação de novas linhas, como o Pronaf Florestal, Agroecologia e Alimentos, além do Pronaf Mulher (Menezes, 2006).

A reformulação da legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que trouxe mudanças significativas, como a ampliação de sua cobertura, o respeito aos hábitos alimentares e o estímulo à economia local e a recuperação do valor per capita da alimentação escolar, foram avanços significativos para o prosseguimento do programa (Menezes, 2006).

A Conferência também aprovou posição relativa à consolidação e ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, com destinação dos produtos a pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (Menezes, 2006).

Um dos limites encontrados foi em relação ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). Mesmo com a proposta de fortalecer tal Sistema sua implantação continuou baixa. Para superar a cobertura insuficiente o Ministério da Saúde analisou uma proposta de incentivo financeiro para os municípios aumentarem o preenchimento e informação dos dados no SISVAN (Menezes, 2006).

Outra limitação foi em relação aos transgênicos. Apesar de ter sido uma recomendação específica e intensa na plenária da Conferência (contendo referência sobre os riscos à saúde humana e ao meio ambiente), essa questão não foi atendida pelo governo (Pinhero, 2009).

O programa de transferência de renda Bolsa Família recebeu também grande atenção, especialmente pelas dúvidas quanto a tópicos que ainda se definiam para sua implantação. A resolução para consolidação e ampliação dos Programas de Transferência de Renda articulados e integrados com a política de geração de emprego e renda foi cumprida em parte, pois dado o ritmo de sua expansão não foi possível garantir a universalidade das ações estruturantes, sendo a principal demanda do programa para os anos seguintes (Menezes, 2006).

Foram propostas também algumas moções sobre diversas questões relacionadas com a SAN no Brasil e no mundo. O quadro 7 demonstra as moções apresentadas e aprovadas na II CNSAN.

**Quadro 7: Moções e seus conteúdos principais aprovados na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Moções	Conteúdo/Justificativa
Repúdio ao Consea de SP	Questionamento a não demonstração pelo CONSEA Estadual/SP das ações de enfrentamento realizadas para superar sua realidade alimentar.
Defesa dos comitês gestores	Para além do programa de transferência de renda, visava-se ampliar o controle social por meio dos comitês gestores para as demais ações de SAN desenvolvidas no município.

<p>Imediata aprovação e liberação de recursos para a realização do censo agropecuário e a contagem de população em 2005/2006.</p>	<p>Considerou-se fundamental a realização destas duas pesquisas cujas informações constituem subsídios definitivos para uma política de SAN e combate à fome e à pobreza.</p>
<p>Inclusão do módulo de pesquisa de Insegurança Alimentar e Nutricional na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2004</p>	<p>Considerou-se fundamental para a construção de uma Política de SAN a inclusão na PNAD 2004 do módulo de pesquisa da insegurança alimentar e nutricional em nível familiar.</p>
<p>Implementação de pesquisas populacionais que incluam a zona rural da região Norte.</p>	<p>Respeito às diversidades regionais, pois em todas as pesquisas populacionais a região Norte, principalmente, a zona rural, ficava excluída não refletindo um diagnóstico real desta região.</p>
<p>Moção de apoio</p>	<p>Apoio à regularização, demarcação e homologação das Terras Indígenas no Brasil.</p>
<p>Eradicação da praga da Cochonilha para o sertão do estado de Pernambuco.</p>	<p>Reivindicação de ações para solucionar os problemas causados pela cochonilha (inseto que se alimenta parasitando a seiva de cactos e plantas).</p>
<p>Apoio ao Projeto de Lei de Biossegurança apresentado pelo governo do presidente Lula e aprovado pela câmara dos deputados</p>	<p>O Projeto de Lei de Biossegurança tem o intuito avaliar os riscos que os transgênicos provocam na saúde no meio ambiente.</p>
<p>Aumento da renda per capita para o acesso ao BPC (Benefício de Prestação Continuada)</p>	<p>Defesa ao aumento da renda per capita para o acesso ao BPC, com o objetivo de aumentar a inclusão social.</p>
<p>Moção Herbert de Souza</p>	<p>Proposição para que o Programa Banco de Alimentos, vinculado ao Programa Fome Zero, recebesse o nome de Herbert de Souza. (Betinho idealizou a Campanha contra a Fome, a Miséria e pela Vida da Ação da Cidadania que teve um papel de destaque na década de 90).</p>
<p>Inclusão de um código de ética para ser usado nas definições a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p>	<p>Defesa à a inclusão de um Código de Ética entre o Governo e seus parceiros com o intuito de proteger as crianças do desmame induzido pelas práticas abusivas do marketing.</p>
<p>Repúdio aos bancos públicos</p>	<p>Repúdio aos bancos públicos do Nordeste e ao Banco do Brasil, pela indiferença que têm dispensado aos agricultores familiares e aos pequenos produtores e ao tratamento privilegiado que tem ofertado aos grandes produtores e latifundiários.</p>

Inclusão da amamentação como prioridade na Política Nacional de Segurança Alimentar	Defesa à inclusão da promoção, apoio e defesa do aleitamento materno até os dois anos de idade, sendo exclusivo nos seis primeiros meses de vida do bebê e reforço e ampliação na Política Nacional de Aleitamento Materno.
Cuidando da saúde do pescador. Comer melhor para pescar mais.	Tem o objetivo principal de cuidar da saúde do pescador por meio de uma alimentação saudável.
Fluoretação do sal	Adotar essa medida para a população significa a prevenção e redução de problemas causados pelas cáries dentárias e ainda uma diminuição com os gastos para tratamento das doenças adquiridas pelos problemas de saúde bucal.
Moção de apoio à estratégia global de alimentação atividade física e saúde	Apoio a Estratégia Global de Alimentação, Atividade Física e Saúde e solicitam ao governo brasileiro que vote a favor dela na plenária da 57ª Assembleia Mundial da Saúde e que implemente no país as iniciativas nela previstas.
Retirada das tropas americanas e inglesas do Iraque	Defesa da retirada das tropas americanas e inglesas do Iraque, pela paz abordada pelo presidente Lula na abertura da Conferência frente a discussão intensa sobre a soberania.

Fonte: Elaboração própria a partir do relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em resumo, observa-se que muitas das deliberações da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar acabaram reaparecendo na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por terem sido retomadas no segundo evento nacional entende-se que tais propostas estavam em processo de implementação. Como os processos de implementação de política são longos e complexos presume-se que alguns temas retornem diversas vezes ao debate. Além disso, as Conferências e o CONSEA possuem caráter consultivo o que reforça essa questão. Segundo (Mazmanian e Sabatier, 1989), é importante compreender que o processo de implementação de políticas é dinâmico e complexo, ocorrendo a interação entre diversas variáveis ao longo de processo.

Nesse sentido, para entender a relação entre as proposições das Conferências e a decisão de implementar uma determinada política pública é importante observar também os limites e possibilidades dos arranjos de governança da política de SAN. Segundo (Mahoney e Thelen

(2010), considerar a importância do ator, do contexto e dos aspectos ligados à agência e à estrutura, são fundamentais na configuração dos rumos da política.

Por fim, a realização dessa Conferência evidenciou duas questões: a crescente força da sociedade civil organizada em torno desse tema e o contexto do governo Lula, favorável à participação popular na proposição de políticas públicas. Pouco mais de dois anos após a II Conferência, ocorreram avanços significativos, mas também ficaram claros os limites encontrados, sobretudo a restrição orçamentária que ainda travava o resgate da imensa dívida social que o país acumulou. O CONSEA nacional convocou a III Conferência Nacional para 2007, decidido de que não seria necessário aguardar tanto tempo para a realização de um evento dessa importância, como ocorreu entre o primeiro e o segundo encontro (Menezes, 2006).

#### **4.3 A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em 2007, no primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula. Ocorreram inflexões importantes durante o segundo governo Lula, no sentido de buscar uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico, com estabilidade, distribuição de renda e convergências entre ações focalizadas e universais. Apesar dos avanços, diversos desafios permaneciam. Entre eles evidenciavam-se as deficiências crônicas na infraestrutura urbana (habitação popular, saneamento e transporte público), a consolidação dos sistemas universais (saúde, educação e previdência) e a questão da reforma agrária (Fagnani, 2011).

Na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ocorreram alguns avanços, como a aprovação da Lei Orgânica de SAN, em 2006 e a instituição da Política Nacional de SAN, em 2010. No período de 2006 a 2010, assistiu-se também a consolidação e ampliação significativa do PBF e demais ações focalizadas. Em relação à agricultura familiar, houve uma série de medidas adotadas voltadas para a ampliação e adequação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e a criação do programa Territórios da Cidadania, voltado para superação da pobreza nas áreas rurais (Fagnani, 2011).

Assim como na Conferência anterior, o presidente Lula esteve presente na cerimônia de abertura da III CNSAN. A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

ocorreu no período de 3 a 6 de julho de 2007 no centro de convenções em Fortaleza (CONSEA, 2007).

Essa Conferência teve o tema “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”. Seu objetivo geral foi a construção do Sistema Nacional de SAN. Foram definidos quatro objetivos específicos com a finalidade de propor: diretrizes de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; bases para o marco regulatório e implementação do Sistema Nacional com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); eixos e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN e orientações para que o Estado brasileiro promova sua soberania alimentar e contribua para a realização do DHAA internacionalmente (CONSEA, 2007).

Para alcançar tais objetivos, foram definidos três eixos temáticos: Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O debate sobre esses eixos foi baseado nas seguintes premissas: equidade; diversidade; sustentabilidade; soberania alimentar; Direito Humano à Alimentação Adequada; participação e controle social; descentralização e intersetorialidade (CONSEA, 2007).

A preparação seguiu o sistema tradicional de realização de conferências municipais, regionais e estaduais antes do evento nacional. Alguns estados realizaram conferências Municipais, outros optaram por conferências Sub-regionais, reunindo municípios próximos. Ao todo, foram realizadas 536 conferências municipais e/ou regionais e 46 seminários e encontros preparatórios. Esses eventos contaram com cerca de 60.000 participantes (CONSEA, 2007).

Foram realizadas conferências nos 26 estados e no Distrito Federal, contando com aproximadamente 9.000 participantes, dentre os quais 1.143 eram representantes da população negra, povos indígenas, comunidades quilombolas, de terreiros e outros povos e comunidades tradicionais. Nessa etapa, foram eleitos os delegados estaduais (49 representantes indígenas, 63 representantes quilombolas, 40 representantes de comunidades de terreiro e 103 representantes da população negra) por meio de cotas (CONSEA, 2007).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> A III Conferência inovou a adotar um sistema de cotas nas delegações estaduais, visando contemplar uma maior diversidade e a participação de segmentos da sociedade civil que se encontram em maior situação de insegurança

O sistema de cotas para os delegados na III Conferência foi um dos destaques, visto que garantiu uma expressiva participação de representações étnicas e raciais. Outros grupos específicos, como a associação dos celíacos, pessoas com deficiências, entre outros, tiveram a oportunidade de participar dos debates. A ampla diversidade de segmentos garantida, mediante as cotas, foi ressaltada por uma representante da sociedade civil do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN):

[...]a questão das cotas foi muito importante, ter cota nas Conferências estaduais para a Nacional, porque forçou que se abrisse espaço nos estados para estas representações participarem, e fazerem parte dessa construção de Segurança Alimentar e Nutricional (Sociedade civil – FBSSAN 2).

A ampla diversidade étnico-racial suscitou novos debates no que se refere ao reconhecimento da identidade dos povos indígenas, diferenciando-os dos povos e comunidades tradicionais. A representante da sociedade civil do FBSSAN destacou esse aspecto:

Eu não me lembro se foi na Conferência de 2007 ou se foi na de 2011 que isso foi fruto de um grande debate porque existiam tensões. [...]Então a gente coloca povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, porque os povos indígenas são povos originários, não são povos tradicionais. [...]Então todos os documentos do Consea que você vai ver, se coloca povos e comunidades tradicionais e se denomina todos eles (sociedade civil – FBSSAN 2).

Uma outra questão referente à representação no CONSEA Nacional, relacionada à questão federativa, debatida nas Conferências foi destacada por um ex-presidente do CONSEA:

A única tensão que eu me lembro mais relevante é porque houve momentos nas Conferências em que representantes estaduais entendiam que a composição do CONSEA Nacional devia expressar de alguma maneira os estados. É quase que de alguma maneira transformar o CONSEA Nacional no Senado. Isso foi um ponto de tensão, não com todos os CONSEAs estaduais, mas com alguns deles, que os representantes estaduais achavam, teve mais de uma Conferência que isso apareceu em debate (presidente 2).

---

alimentar e nutricional no país (povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e para a população negra) (CONSEA,2007).

Os embates ocorridos referentes às representações nas Conferências de SAN são relevantes, pois expressam uma diversidade de visões, compreensões e interesses, que são importantes para a formulação de uma política pública.

Segundo documento produzido pelo IBASE acerca do perfil dos delegados da III CNSAN, de 1.346 delegados presentes, 31% eram representantes do governo e 69% eram representantes da sociedade civil. Entre delegados da sociedade civil 7% eram nacionais e 93% estaduais. A distribuição por grande região de delegados estaduais presentes na Conferência é apresentada na tabela 2 (IBASE, 2007).

**Tabela 2: Distribuição percentual de delegados por região na III CNSAN**

<b>Região</b>	<b>População (%)</b>	<b>Delegados (%)</b>
Nordeste	28	36
Sudeste	42	23
Norte	8	20
Centro-oeste	7	11
Sul	14	10
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBASE (2007) e Théry (2007)

O número de delegados por estado foi definido pelo CONSEA nacional, de acordo com critérios de proporcionalidade em relação à população total dos estados e Distrito Federal e à incidência da população em situação de insegurança alimentar e nutricional leve, moderada ou grave, segundo dados da PNAD/IBGE de 2004 (IBASE, 2007)

Em relação ao gênero, observou-se que, entre delegados do governo, a maior parte foi formada por mulheres (57%). Essa proporção não se confirmou no estrato de delegados da sociedade civil, que possuiu uma distribuição equilibrada, em torno de 50% para cada sexo. Para a escolaridade, mais de 92% de delegados representantes do governo possuíam curso

superior (incompleto/completo) ou mestrado/doutorado. Entre delegados da sociedade civil, esse percentual foi de 57%. No geral, a escolaridade de participantes era alta: 28% têm ensino médio (incompleto/completo) e cerca de 68% têm curso superior (incompleto/completo) ou mestrado/doutorado. No que diz respeito à raça/cor, observou-se que a presença de negros entre delegados da sociedade civil foi três vezes maior (33%) que entre delegados do governo (12%) (IBASE, 2007)

Em relação aos segmentos dos delegados, a tabela 3 demonstra a distribuição das instituições, organizações ou movimentos. Observou-se que entre delegados da sociedade civil, 20% disseram ser representantes de Centrais sindicais/ federações/associações de classe, sendo ONGs e Movimentos sociais o segundo e terceiro segmentos mais citados, com 18% e 17%, respectivamente. Entre delegados governamentais, são parecidas as proporções de representantes do poder público estadual e municipal: 37% e 35%, respectivamente (IBASE, 2007).

**Tabela 3: Distribuição dos segmentos sociais representados por delegados na III CNSAN (%)**

Segmentos	
<b>Delegados do governo</b>	
	%
Federal	28
Estadual	37
Municipal	35
Total	100
<b>Delegados da sociedade civil</b>	
	%
Centrais sindicais/federações/ associações de classes	20
ONGs	19
Movimentos sociais	17
Associações/federações comunitárias ou de bairro	15
Fórums/articulações/ redes sociais	7

Instituições religiosas	7
Pastorais sociais	3
Universidades/centros de pesquisas	3
Outros	9
<hr/>	
Total	100
<hr/>	

Fonte: (IBASE, 2007).

No que diz respeito a área de atuação, como a tabela 4 apresenta, a mais citada foi Reforma agrária/agricultura familiar (19%), seguida de Saúde/nutrição, Direito Humano à Alimentação Adequada/SAN, Movimento negro/comunidades tradicionais, todas essas opções com um pouco mais de 14% (IBASE, 2007).

**Tabela 4: Áreas de atuação de delegados participantes da III CNSAN**

<b>Áreas</b>	<b>Delegados do governo (%)</b>	<b>Delegados da sociedade civil (%)</b>
Reforma agrária / agricultura familiar	19	19
Agronegócio / indústria de alimentos	2	0
Agricultura/pesca/abastecimento/ comércio de alimento	6	4
Economia solidária	3	4
Direito humano à alimentação adequada / SAN	14	15
Saúde e nutrição	21	12
Educação	3	8
Assistência social	20	9
Meio-ambiente	2	2
Movimento negro / comunidades tradicionais	2	20

Outros	9	7
Total	100	100

Fonte: IBASE (2007).

Considerando os estratos, vale ressaltar diferenças observadas em relação a duas áreas: Assistência Social, citada por 20% de delegados governamentais e por apenas 9% de representantes da sociedade civil; e Movimento negro/comunidades tradicionais, citada por 20% de delegados da sociedade civil e por pouco mais de 2% de representantes governamentais (IBASE, 2007).

O relatório final do evento foi resultado de uma reestruturação da discussão nos estados, absorvendo proposições e emendas. Tal documento foi concluído com 145 proposições e 43 moções. As proposições foram trabalhadas de acordo com os três eixos estabelecidos, citados anteriormente (Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

Para o eixo dois foram definidas as diretrizes: (i) promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; (ii) estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; (iii) Instituir processos permanentes de educação e capacitação em SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada; (iv) Ampliar as ações para povos indígenas e demais e comunidades tradicionais; (v) Fortalecer a alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde e (vi) Promover a soberania e a SAN em âmbito internacional (CONSEA, 2007).

As moções aprovadas compreendiam sete temas: (i) CONSEA e IV Conferência; (ii) Homenagens; (iii) Participação e controle social; (iv) População negra, povos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos, e demais povos e comunidades tradicionais; (v) Produção e abastecimento; (vi) Rio São Francisco; (vii) Saúde e nutrição (CONSEA, 2007).

Os grupos de trabalho e as assembleias se mostraram arenas de debate, de estabelecimento de acordos entre os participantes, bem como profícuo espaço de proposições. A principal

conquista dessa Conferência foi a inclusão da Emenda Constitucional n° 64 que alterou o art. 6° da Constituição Federal, introduzindo a alimentação como direito social.

Apesar dos embates esperados de eventos de grande porte e com diversas representações sociais e governamentais, a III CNSAN foi caracterizada por um ambiente favorável à geração de consensos, com uma participação significativa de diversos segmentos envolvidos com a SAN no Brasil e no exterior. (Zimmermann, 2011).

#### **4.4 A IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Alimentação Adequada e Saudável – direito de todos**

No ano de realização da IV Conferência - 2011, Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores havia tomado posse como Presidenta da República, eleita em 2010. A prioridade de seu governo seria resgatar da miséria aqueles que ainda não estavam devidamente incluídos na política implementada nos anos anteriores. Nesse sentido, o plano Brasil sem Miséria foi lançado como uma estratégia de governo prioritária para erradicar a pobreza extrema até 2014 (Paes-Sousa e Vaistsman, 2014).

Os principais pontos do plano foram: promover o desenvolvimento social, buscando integrar uma população totalmente excluída na dinâmica econômica e social do país; promover a equidade, reduzindo as lacunas de pobreza enfrentadas por populações negras, indígenas e tradicionais; gerar oportunidades, considerando ciclo de vida, gênero, local de residência (urbano ou rural) e contexto cultural; melhorar o acesso dos extremamente pobres à serviços públicos de qualidade e desenvolver uma política sustentável (Paes-Sousa; Vaistsman, 2014).

Ao contrário do presidente Lula, Dilma Rousseff não compareceu na abertura da IV Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (IV CNSAN), sendo essa realizada pelo presidente do Conselho. Alguns entrevistados destacaram a diferença entre os governantes no que se refere à valorização das conferências:

O Lula estava nas conferências, em todas as conferências ele esteve. A presidenta Dilma já não estava, em Salvador ela já não foi. Uma grande decepção (representante governamental-MRE).

No governo Lula, [...]era uma importância muito grande, ele ia a todas as reuniões, a todas as conferências, ele ia nos encontros, a gente representava algo muito mais importante (sociedade civil- COEP).

A IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada em Salvador-Bahia no período de 7 a 10 de novembro de 2011 e teve como tema “Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos”.

Seu objetivo geral foi construir compromissos para efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar, por meio da implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nas esferas de governo e com a participação da sociedade. Como a III CNSAN teve como objetivo principal a construção de tal Sistema, em 2011, 22 estados já tinham realizado a adesão ao Sistema Nacional de SAN (CONSEA, 2012).

Foram definidos quatro objetivos específicos da IV CNSAN: (i) Analisar os avanços, as ameaças e as perspectivas para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável e para a soberania alimentar em âmbito nacional e internacional; (ii) Apresentar recomendações relacionadas ao Plano Nacional de SAN; (iii) Avaliar e fazer recomendações para avançar o processo de implementação do SISAN nas três esferas de governo e (iv) Sensibilizar os atores para a adesão ao SISAN e a construção do pacto de gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável (CONSEA, 2012).

Para alcançar todos esses objetivos foram definidos três eixos temáticos: (i) Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável e da soberania alimentar; (ii) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e (iii) Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ressalte-se que o Sistema Nacional de SAN além de ter sido o objetivo geral da III CNSAN também constituiu um dos seus eixos (CONSEA, 2012).

Participaram da IV Conferência 1960 pessoas dentre representações governamentais e da sociedade civil. Deste total estiveram presentes 141 convidados internacionais, representando 30 países. A Conferência também contou com ampla participação de mulheres, 60,2% dos delegados. Entre os delegados 236 representaram os povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais. A ampla participação destes segmentos deve-se ao sistema de cotas nas delegações estaduais, adotado com sucesso durante a III CNSAN, e replicado nessa e nas próximas Conferências. Considerando todas as etapas da IV CNSAN, desde a municipal até a

nacional, estiveram envolvidas 75.237 pessoas, representantes de 3.206 municípios (CONSEA, 2012).

Ao todo foram realizadas 967 conferências municipais e regionais ou territoriais. Após essa etapa ocorreram as Conferências Estaduais e do Distrito Federal nos 26 estados e no Distrito Federal, sendo produzido um documento final. Tal documento trouxe elementos para o debate nacional, tais como: indicação das principais ameaças à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e à soberania alimentar, avaliação do grau de implementação das ações e programas federais no nível local, indicação de prioridades para o Plano Nacional de SAN, e propostas para a consolidação do SISAN. Antes da Conferência nacional ainda ocorreram os encontros temáticos nacionais que abordaram os temas da população negra e dos povos e comunidades tradicionais e o contexto da política de desenvolvimento urbano (CONSEA, 2012).

O relatório final da Conferência contém 168 proposições baseadas nos três eixos temáticos. O eixo 2 contém sete diretrizes: (i) Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável; (ii) Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica; (iii) Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional; (iv) Promoção das ações de SAN voltadas para quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais; (v) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde; (vi) Promoção do acesso universal à água (vii) Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, em âmbito internacional. (CONSEA, 2012).

O relatório final contém também 31 moções e a declaração política. As moções são baseadas nos temas: (i) Alimentação escolar; (ii) Proteção e valorização da agrobiodiversidade; (iii) Reforma agrária; (iv) Agricultura familiar; (v) Amazônia; (vi) Povos Indígenas, Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais; (vii) Saúde, Alimentação e Nutrição; (viii) Organizações Não Governamentais (ix) Participação e Controle Social; (x) Habitação. A declaração da política intitulada, como Declaração Pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável teve o objetivo enfatizar os principais pontos de debate, demandas e proposições da 4ª CNSAN, perpassando seus 3 eixos, e apontando os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2012).

Como nas Conferência anteriores, o Relatório Final da 4ª CNSAN possui diversas propostas que visam melhorias nos programas e ações da área, as quais contribuem no fortalecimento de causa em torno da Segurança Alimentar e Nutricional.

#### **4.5 A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Comida de verdade no campo e na cidade**

A 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (5ª CNSAN), foi realizada no período de 3 a 6 de novembro de 2015, em Brasília-DF. Nesse período, Dilma Rousseff havia iniciado seu segundo mandato presidencial. O segundo governo foi marcado por maior instabilidade política – diante da radicalização da oposição –, por dificuldades econômicas e pelo ajuste fiscal implementado, especialmente sobre o mercado de trabalho. Tal ajuste gerou alguns resultados negativos, como a perda de postos de trabalho formais, o aumento do desemprego e a redução das possibilidades de manutenção dos ganhos reais obtidos pelos trabalhadores brasileiros nos dez anos anteriores (Carleial, 2015).

Argumenta-se também que o projeto econômico do governo Dilma buscou superar algumas contradições inerentes aos modelos de crescimento econômico e a coalizão política observados desde o governo Lula. Contudo, o governo não conseguiu superar algumas destas contradições, nem realizar as reformas institucionais e repactuações necessárias para o sucesso do seu projeto econômico (Bastos, 2017).

Nesse sentido, as medidas econômicas implantadas a partir de 2015 e suas consequências, a rapidez das delações e dos vazamentos sobre a corrupção instalada no governo que prejudicavam o Partido dos Trabalhadores, entre diversos outros fatores, enfraqueceram a popularidade da presidenta Dilma. Este cenário criou condições para a efetivação do seu *impeachment* em 31 de agosto de 2016 (Bastos, 2017).

Mesmo diante desse contexto político e econômico adverso, a presidenta Dilma esteve presente na abertura da V Conferência em novembro de 2015, pois sua ausência na Conferência anterior havia provocado ressentimentos entre os conselheiros, aspecto ressaltado por diversos entrevistados.

O tema dessa Conferência foi “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. Assim como os outros encontros nacionais, essa Conferência propiciou

um processo amplo e participativo que envolveu milhares de pessoas, reunidas em conferências municipais, territoriais, regionais, estaduais e do Distrito Federal em todo o país, bem como em quatro encontros temáticos preparatórios (CONSEA, 2015).

Apesar das conferências que precedem o encontro nacional mobilizarem uma ampla rede de atores de outras esferas governamentais, fortalecendo a gestão participativa na política de SAN, uma representante da sociedade civil reconheceu certos limites nas conferências estaduais:

Para mim a Conferência é ponto de chegada, o processo é tão importante quanto. E o que acontece é que quando você deixa a Conferência estadual para ser feita com recurso do governo do estado, em alguns casos isso flui, mas na maioria, não. E aí é um problema pra poder realizar e fica em cima da hora, e aí acaba sendo um processo mais fragilizado, muito focado no nacional. (sociedade Civil - FBSSAN 2)

Por outro lado, o ex-presidente do CONSEA, identificou vantagens na realização das conferências estaduais e municipais por ocorrerem aproximações nas relações entre os entes federados:

Eu acredito que no meu período foi ainda muito baixa essa interrelação com governo, estado e municípios. Isso vem mais forte com a realização de Conferências. (presidente 1)

Os encontros preparatórios, organizados ao longo de 2015, reuniram 664 participantes. Os temas dos encontros preparatórios definidos nas plenárias do CONSEA foram: (i) Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia; (ii) A atuação das mulheres na construção da soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional; (iii) Água, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e (iv) Soberania e Segurança Alimentar para população negra e povos e comunidades tradicionais (CONSEA, 2015).

Durante a Conferência, ocorreu a assinatura do Decreto de regulamentação da Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância,

Bicos, Chupetas e Mamadeiras (NBCal),<sup>49</sup> prevista na Lei nº 11.265, de 3 de janeiro de 2006. Esse acontecimento consagrou-se como um momento histórico para a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Outro marco foi o anúncio, pela Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, e pelo Ministro de Desenvolvimento Agrário, Patrus Ananias, da Portaria Interministerial que cria o Programa Nacional de Sementes e Mudas para a Agricultura Familiar.<sup>50</sup> Cabe destacar também a assinatura do Decreto que institui o Pacto Nacional pela Alimentação Saudável.<sup>51</sup> Nessa perspectiva, reitera-se a importância da proposta de lançamento do Programa Nacional de Redução do Uso dos Agrotóxicos (PRONARA), presente nos debates e apoiado pela Conferência. Apesar da importância, tal programa não foi lançado na Conferência, gerando uma moção de repúdio (CONSEA, 2015).

A 5ª Conferência contou com um total de 2.107 participantes credenciados, sendo a maioria (54%) constituída por mulheres. Participaram um total de 1.283 delegados, sendo 888 da sociedade civil e 395 governamentais. Entre os delegados da sociedade civil, 103 eram representantes da população negra, 55 de povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro, 46 de quilombolas e 45 de povos indígenas. A Conferência contou ainda com 121 convidados internacionais e 208 convidados nacionais (CONSEA, 2015).

Esse encontro nacional teve como objetivo geral: ampliar e fortalecer os compromissos políticos para a promoção da soberania alimentar, garantindo a todos e todas o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), assegurando a participação social e a gestão intersetorial no Sistema Nacional de SAN, na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Foram definidos três objetivos específicos: (i) identificar os avanços e obstáculos para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e apresentar proposições para garantir, a todos comida de verdade no campo e na cidade; (ii) avaliar os desafios atuais da Política e do Plano Nacional de SAN para avançar na realização do DHAA e na promoção da soberania alimentar em âmbito nacional e internacional e (iii) avançar no

---

<sup>49</sup> Decreto nº 8.552, de 3 de novembro de 2015.

<sup>50</sup> Portaria Interministerial nº 1, de 21 de dezembro de 2015.

<sup>51</sup> Decreto nº 8.553, de 4 de novembro de 2015.

comprometimento das três esferas de governo e ampliar a participação da sociedade brasileira no processo de construção do Sistema Nacional de SAN (CONSEA, 2015).

Os eixos temáticos estabelecidos para os debates na Conferência foram: Eixo 1- Comida de Verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; Eixo 2- Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública no campo da soberania e segurança alimentar e nutricional e Eixo 3 - Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (CONSEA, 2015).

A partir do eixo 1 foi elaborado pelos participantes da etapa nacional um manifesto, sintetizando a diversidade de concepções sobre “comida de verdade” geradas nas etapas estaduais e municipais. O Manifesto sobre Comida de Verdade foi organizado em 3 blocos, contendo um pouco do histórico; da definição: “O que é comida de verdade?” e um convite para ação. Segundo o manifesto, “comida de verdade” é definida como:

Comida de verdade começa com o aleitamento materno. Comida de verdade é produzida pela agricultura familiar, com base agroecológica e com o uso de sementes crioulas e nativas. É produzida por meio do manejo adequado dos recursos naturais, levando em consideração os princípios da sustentabilidade e os conhecimentos tradicionais e suas especificidades regionais. É livre de agrotóxicos, de transgênicos, de fertilizantes e de todos os tipos de contaminantes. Comida de verdade garante a soberania alimentar; protege o patrimônio cultural e genético; reconhece a memória, a estética, os saberes, os fazeres e os falares, a identidade, os ritos envolvidos, as tecnologias autóctones e suas inovações. É aquela que considera a água alimento. É produzida em condições dignas de trabalho. É socialmente justa. Comida de verdade não está sujeita aos interesses de mercado. Comida de verdade é caracterizada por alimentos in natura e minimamente processados em detrimento de produtos ultraprocessados. Precisa ser acessível, física e financeiramente, aproximando a produção do consumo. Deve atender às necessidades alimentares especiais. Comida de verdade é aquela que é compartilhada com emoções e harmonia. Promove hábitos alimentares saudáveis no campo, na floresta e na cidade. (CONSEA, 2015 p. 28).

O eixo 2 (Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública no campo da soberania e segurança alimentar e nutricional) produziu 331 propostas que resultaram da sistematização das conferências estaduais, do Distrito Federal e dos encontros temáticos preparatórios.<sup>52</sup> Tais propostas foram divididas em 9 subtemas e algumas delas foram consideradas prioritárias. Os subtemas definidos foram: (i) Erradicação da fome e os desafios da pobreza e desigualdade social; (ii) Evolução da produção agroalimentar e suas repercussões ambientais, sociais e no padrão alimentar; (iii) Estratégias e políticas soberanas de abastecimento alimentar e as questões de SAN nos centros urbanos; (iv) Direito à terra e ao território e a vulnerabilização de grupos sociais rurais; (v) Desigualdades de gênero e implicações na produção e consumo da alimentação saudável; (vi) Fatores limitantes do acesso universal à água; (vii) A atenção à saúde e a SAN; (viii) Processos permanentes de educação alimentar e nutricional e de preservação dos conhecimentos tradicionais e (ix) Atuação internacional e cooperação sul-sul a partir dos princípios e diretrizes da Política Nacional de SAN (CONSEA, 2015).

O eixo 3 (Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) produziu mais 53 propostas, totalizando 384 propostas. Esse eixo foi dividido nos seguintes temas: (i) participação social, (ii) intersetorialidade; (iii) gestão e financiamento do Sistema Nacional de SAN e o pacto federativo; (iv) conflito de interesses público-privado e (v) exigibilidade e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Abordaram-se também os critérios para composição do CONSEA (CONSEA, 2015).

A 5ª Conferência aprovou 49 moções. Nas moções foram abordados os temas: agrotóxicos e transgênicos; água, agricultura urbana e periurbana; biofortificação; Bolsa Família; cestas básicas; criminalização de movimentos sociais; cultura alimentar, estudos e inquéritos, internacional, meio ambiente; Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos e Produtos de Lactentes e Crianças da Primeira Infância (NBCAL); Programa de Aquisição de Alimentos; Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar;

---

<sup>52</sup> Ressalte-se que além das propostas oriundas da sistematização dos relatórios das conferências estaduais, Distrito Federal e encontros temáticos foram produzidas propostas novas. Entretanto, por falta de tempo essas não foram apresentadas para apreciação da Plenária.

Pesca artesanal; Povos ciganos; Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais; População em situação de rua; Povos indígenas; Povos Tradicionais de Matriz Africana; Regulação da publicidade; Restaurante popular; Saúde; Semiárido; SISAN; Terra e território e transgênicos (CONSEA, 2015).

O quadro 8 apresenta uma síntese das principais características (local e ano, tema, objetivo, participantes e principais produtos) de todas as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional descritas.

**Quadro 8: Síntese das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.**

<b>Características</b>	<b>I CNSA</b>	<b>II CNSAN</b>	<b>III CNSAN</b>	<b>IV CNSAN</b>	<b>V CNSAN</b>
Local e ano	Brasília – DF; 1994	Olinda - PE; 2004	Fortaleza – CE; 2007	Salvador – BA; 2011	Brasília-DF; 2015
Contexto	Impeachment do Presidente Collor e criação do Consea.	Eleição do Presidente Lula e recriação do Consea.	Reeleição do Presidente Lula e consolidação de alguns programas sociais	Eleição da Presidenta Dilma e continuação dos programas sociais	<i>Impeachment</i> da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 e revolta social contra a corrupção
Tema	Fome: Uma Questão Nacional	A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Por um Desenvolvimento Sustentável, com Soberania e Segurança Alimentar	Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos	Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar
Objetivo	Buscar soluções para acabar com a fome, a miséria e a exclusão social.	Formular a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para o período de 2004 a 2007	Construir o Sistema Nacional de SAN (SISAN)	Construir compromissos para o DHAA e a soberania alimentar, por meio da implementação da PNSAN e do SISAN nas esferas de governo.	Ampliar os compromissos políticos para a soberania alimentar, garantindo a todos o DHAA, assegurando a participação social e a gestão intersetorial no Sisan, na Política e no Plano Nacional de SAN

Presença do Presidente na abertura	Presença do Presidente da República Itamar Franco na abertura da Conferência	Presença do Presidente da República Lula na abertura da Conferência	Presença do Presidente da República Lula na abertura da Conferência	Ausência da Presidenta da República Dilma na abertura da Conferência	Presença da Presidenta da República Dilma na abertura da Conferência
Participantes	Cerca de 1,8 mil	Cerca de 1,4 mil	Cerca de 2,0 mil	Cerca de 2,0 mil	Cerca de 2,1 mil
Principais resultados	Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, suas condições, requisitos e propostas	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006)	Emenda Constitucional 64/2010 que reconhece a alimentação como um direito	Elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Regulamentação da Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras

Fonte: Elaboração própria, a partir de diversas fontes

Observa-se que a I CNSA, em 1994, deliberou em seu relatório final uma proposta para Política Nacional de SAN. A extinção do CONSEA, em 1995, resultou numa frustração para os segmentos empenhados na proposta naquele momento. Já as deliberações da II e III CNSAN, por contarem com o apoio governamental (assunção do Governo Lula) para os eventos foram mais exitosas, muito embora existam inúmeras reclamações em torno de temas em que o governo não avançou (como a reforma agrária, por exemplo). No mesmo período houve a recriação do CONSEA e o fortalecimento deste órgão. Entre as deliberações das duas Conferências destaca-se, no âmbito do Poder Legislativo, a elaboração e aprovação da LOSAN, que criou o SISAN (deliberação da II CNSAN) e a Emenda Constitucional 64, que reconhece a alimentação como direito (deliberação da III CNSAN). No âmbito do Poder Executivo, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (que tem ampliado os recursos disponíveis a cada ano); o Programa um Milhão de Cisternas, entre outros. (Zimmermann, 2011). A IV e a V Conferência também tiveram êxitos importantes destacando-se a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Regulamentação da Norma Brasileira para Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras (NBCal), respectivamente.

A análise das Conferências permite identificar similaridades em diversos tópicos, especialmente a partir da III Conferência, quando se observa um esforço importante de institucionalização da política. Os objetivos específicos da I, II e III Conferência perpassam por pontos comuns, como a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, a ampliação e qualificação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas três esferas de governo e a apresentação dos eixos, prioridades, recomendações e desafios do Plano e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Os eixos temáticos definidos para o alcance dos objetivos também são semelhantes. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por exemplo, está presente como eixo temático nas três últimas Conferências, o que sugere a relevância desse Sistema para o fortalecimento da SAN e dos desafios ainda existentes para sua consolidação.

A quantidade das propostas presentes difere em cada encontro. Todavia os temas são semelhantes, estando presentes questões, como a produção agroecológica e abastecimento alimentar; a reforma agrária; a atuação internacional, o acesso universal à água, os povos

indígenas e comunidades tradicionais, a educação alimentar e nutricional, a pesquisa e formação nas áreas de SAN e a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada. Destacam-se que todas as propostas das Conferências perpassam por temas que são essenciais para o fortalecimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Uma característica relevante identificada em todas as Conferências pelos relatórios e por meio das entrevistas foi a forte participação de diversas representações da sociedade civil e a parceria estabelecida com o Estado no desenvolvimento de políticas para área. Os relatos abaixo, de dois representantes governamentais, enfatizam essa questão:

Eu acho que a Conferência, ou as Conferências, sejam elas temáticas, sejam elas regionais, é o principal mecanismo de articulação da sociedade civil e de governo na perspectiva da política. (representante governamental - MDA/MDS 2)

E aquilo que foi apresentado no PPA teve a oportunidade de ser debatido na Conferência de SAN, que foi a Conferência de Salvador e que traz aí um conjunto de contribuições da sociedade civil para a construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, que é de 2012 a 2015. (representante governamental – MS 1)

De maneira geral, a maioria dos entrevistados apontou as Conferências como um processo de aprendizagem institucional tanto pelo governo quanto pela sociedade civil, que pressupõe escuta, diálogo e tensões. Os relatos também reconheceram as Conferências como um espaço participativo e democrático que logrou resultados positivos em importantes áreas. Entretanto, para um representante governamental da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)-Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento as políticas públicas em SAN poderiam ter obtido ganhos mais efetivos.

Se os debates, que eram realizados e as Conferências, se o governo tivesse utilizado aquilo como real insumo para fazer uma reflexão e uma reestruturação das suas políticas a partir das Conferências, não tenho que dúvida de que teríamos avançado muitíssimo em relação ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional, muito mais do que avançamos. (representante governamental-CONAB-MAPA)

Em síntese, as Conferências representaram espaços democráticos com certo grau de reconhecimento, em que questões econômicas, sociais e políticas foram intensamente debatidas entre representantes do governo e da sociedade civil. No entanto, as demandas relativas a determinados assuntos que envolvem interesses econômicos e posições conflitantes - como controle de agrotóxicos e transgênicos; atenção a povos e comunidades tradicionais e reforma agrária - não foram totalmente contempladas pelo governo. Isso porque, embora as Conferências de SAN tenham legitimidade social, não existe nenhuma obrigação legal para que suas demandas sejam equacionadas pelo governo. Além disso, muitas questões relacionadas com a SAN, especialmente as mencionadas anteriormente, envolvem diversas tensões políticas e econômicas, o que dificulta a implementação de medidas que alterem o *status quo*.

## **Capítulo 5 - O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica, atores e agenda**

Este capítulo apresenta a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no período de 2006 a maio de 2016. A partir de análise documental e das entrevistas, procura-se explorar a dinâmica, a agenda, os atores envolvidos e os desdobramentos da atuação dessa instância de coordenação da política, concebida para favorecer a intersectorialidade e a articulação entre Estado e sociedade civil.

### **5.1 Estrutura e dinâmica do CONSEA**

Em 2003, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA),<sup>53</sup> como um órgão de assessoramento imediato da Presidência da República composto por ministros de Estado, representantes da sociedade civil, observadores de outros conselhos e organismos nacionais e internacionais.

O CONSEA era integrado por 60 membros, titulares e suplentes, sendo 40 da sociedade civil e 20 do governo. Portanto, um terço dos membros do Conselho eram representantes governamentais, compreendendo ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Os dois terços dos membros que representavam a sociedade civil no CONSEA eram escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Maluf, 2010).

Tal Conselho devia realizar de forma ordinária seis reuniões por ano, por convocação do seu presidente, ou de forma extraordinária, pelo seu presidente, em conjunto com o secretário geral, ou de um terço dos seus membros, observando, em ambos os casos, o prazo mínimo de dez dias úteis para a solicitação da reunião (Diário Oficial da União, 2014). Entretanto, percebeu-se que em alguns anos não ocorreram as seis plenárias anuais como determinava o

---

<sup>53</sup> O CONSEA foi criado no governo do Presidente Itamar Franco, existindo entre 1993-1994 e foi extinto em 1995 no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

regimento interno do CONSEA. A tabela 5 demonstra a quantidade de reuniões efetuadas por ano, indicando as gestões de diferentes presidentes do Conselho.

**Tabela 5: Número de reuniões realizadas pelo CONSEA e os respectivos presidentes. Brasil, 2006 a maio de 2016.**

<b>Ano</b>	<b>Número de reuniões</b>	<b>Presidentes</b>
2006	6	Francisco Menezes
2007	5	Francisco Menezes/Renato Maluf
2008	6	Renato Maluf
2009	6	Renato Maluf
2010	6	Renato Maluf
2011	6	Renato Maluf
2012	7	Maria Emília Pacheco
2013	6	Maria Emília Pacheco
2014	5	Maria Emília Pacheco
2015	3	Maria Emília Pacheco
Maio/2016	2	Maria Emília Pacheco
<b>Total</b>	<b>58</b>	

Nota: Renato Maluf assumiu a presidência em outubro de 2007, exercendo o cargo de presidente até 2011.

Fonte: Elaboração própria a partir das atas do CONSEA.

Os temas tratados em cada reunião eram debatidos previamente pelas instâncias internas (comissões permanentes ou grupos de trabalho), que elaboravam propostas a serem submetidas à apreciação do plenário. O CONSEA sempre buscava adotar decisões consensuais, mas, caso fosse necessário, as mesmas podiam ser tomadas mediante votações de seus membros. As

decisões colegiadas eram encaminhadas à Presidência da República, à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, sendo manifestadas por meio das recomendações, exposições de motivos e resoluções (CONSEA, 2018).

As recomendações eram documentos que continham propostas dirigidas a um determinado órgão público. As exposições de motivos eram manifestações analíticas que apresentavam proposições encaminhadas à Presidência da República. As resoluções tratavam de deliberações sobre a organização e funcionamento interno do CONSEA (ex.: criação de Grupos de Trabalho, criação de comissão de transição etc.) (CONSEA, 2018).

Em relação à estrutura organizacional o CONSEA compreendia: a Secretaria Geral; a Secretaria Executiva; a Mesa Diretiva; a Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE); as Comissões Permanentes e os Grupos de Trabalho (CONSEA, 2018).

No período do estudo, a Secretaria Geral do CONSEA era exercida pelo ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>54</sup> que também presidia a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Competia à Secretaria Geral, dentre outras atribuições: assessorar o CONSEA; submeter à análise da CAISAN as propostas do Conselho de diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução; manter o CONSEA informado sobre a apreciação, pela CAISAN, das propostas encaminhadas por aquele Conselho; acompanhar a análise e o encaminhamento das propostas e recomendações aprovadas pelo CONSEA nas instâncias responsáveis e substituir o presidente em seus impedimentos (Diário Oficial da União, 2014).

A Secretaria Executiva do CONSEA localizava-se na Presidência da República. Composta por servidores públicos, tinha o papel de dar suporte técnico e administrativo para o devido funcionamento do Conselho. Cabia também à Secretaria Executiva a gestão orçamentária do CONSEA e a organização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar

---

<sup>54</sup> Com a reforma ministerial promovida pelo Governo Temer em maio de 2016, esse ministério foi fundido com o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

e Nutricional. Para isso, organizava-se em três equipes: assessoria técnica, comunicação e administrativa (CONSEA, 2018).

A Mesa Diretiva era instância colegiada com o papel de contribuir com a gestão da Presidência do CONSEA, dentre outras atribuições. Era composta pelo presidente do Conselho, coordenadores das Comissões Permanentes, coordenador da Comissão de Presidentes dos CONSEAS Estaduais (CPCE), representante do Secretário Geral do CONSEA, além dos Secretários Executivos do CONSEA e da CAISAN (CONSEA, 2018). A partir das entrevistas identificou-se que essa instância era considerada decisiva na construção da agenda, estabelecendo um processo sempre democrático para a seleção final dos temas das plenárias.

A Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais (CPCE) funcionava como um mecanismo permanente de articulação entre o CONSEA Nacional e os CONSEA Estaduais e do Distrito Federal. Era composta por Presidentes dos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal. Reuniam-se, em geral, previamente às reuniões plenárias do CONSEA (CONSEA, 2018). Seus objetivos eram contribuir para a construção, implementação, monitoramento e avaliação do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, debater temas nacionais relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e difundi-los no âmbito estadual, fomentar a discussão, no âmbito do CONSEA, de questões e temas locais e regionais relevantes para a promoção da SAN em âmbito nacional e contribuir para a formulação e implementação de projetos e iniciativas de SAN nos estados e municípios (Diário Oficial da União, 2014).

A análise documental revelou relatos da Comissão dos Presidentes dos Conselhos Estaduais de SAN sobre problemas de estrutura dos seus conselhos e a não convocação para participar de eventuais eventos organizados pelo CONSEA nacional. Por outro lado, alguns entrevistados destacaram a importância dessa comissão e o progressivo aprimoramento em alguns dos seus objetivos:

Como você viu, existe uma comissão de presidentes estaduais há bastante tempo, mas a gente está qualificando um pouco esse processo, porque além da comissão em si, a gente está fazendo com que, por exemplo, os temas do Consea Nacional sejam também temas discutidos nos Conseas estaduais, para

que eles possam chegar nas plenárias com uma discussão num outro patamar (presidente 4).

Um ex-presidente do Conselho enfatizou que essa comissão refletia as relações federativas, discutindo a execução de programas de SAN nos estados e vocalizando suas demandas ou queixas em relação às ações federais. Como cada estado tinha uma dinâmica muito específica, o fortalecimento da SAN e dos Conselhos nas esferas subnacionais sempre dependia do apoio do governo federal. A fala abaixo ressaltou esse aspecto:

Ela não é de fácil aceitação para muitos governos estaduais, sempre houve muita politização, partidarização desse tema. E o Consea Nacional sempre teve um papel importante de fortalecimento dos Conseas estaduais e nem todos eles têm reconhecimento dos respectivos governos. Um processo longo. Havia ou ainda há muito governo estadual que não dá a menor atenção para o Consea. Então, é muito desigual o desenvolvimento dos Conseas estaduais. Mas acho que dá para afirmar que na maioria dos casos houve uma melhoria, mas ainda é muito desigual. (presidente 4).

As Comissões Permanentes eram instâncias internas ao CONSEA, organizadas por temas, que se reuniam previamente às plenárias. Possuíam um coordenador e um vice coordenador, ambos conselheiros representantes da sociedade civil. Podiam convidar representantes governamentais e da sociedade civil para colaborarem com seus trabalhos, conforme o assunto em discussão e também podiam criar grupos (de caráter temporário) para aprofundar um tema e facilitar a realização dos seus debates. Tais instâncias deviam encaminhar suas discussões e elaborar propostas a serem submetidas à aprovação do plenário. As Comissões Permanentes deverão, sempre que pertinente, pautar as discussões na Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE), sobre temas relativos à sua área e competência com implicações no âmbito estadual (Diário Oficial da União, 2014).

Em 2012 existiam seis Comissões Permanentes (CP) na organização do Conselho: a CP1 tratava da regulamentação e institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); a CP 2 versava sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento; a CP3 abordava a Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a CP4 referia-se ao Direito Humano à Alimentação Adequada; a CP 5 era responsável por tratar da Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras e Povos e

Comunidades Tradicionais e a CP6 discutia a Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas. Posteriormente a CP1 fundiu-se a CP3 com o intuito de fortalecer os debates dessas duas comissões. A partir de 2012, criou-se mais uma comissão e algumas foram alteradas. A CP1 passou a tratar do Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a CP2 dos macro desafios nacionais e internacionais; a CP3 da Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável; a CP4 continuou trabalhando o Direito Humano à Alimentação Adequada; a CP5 permaneceu com SAN da População Negra e de Povos e Comunidades Tradicionais. A CP6 manteve a abordagem sobre SAN dos Povos Indígenas e CP7 (nova comissão) trata do Consumo, Nutrição e Educação. O quadro 9 mostra as CP existentes.

**Quadro 9: Comissões Permanentes do CONSEA. Brasil, 2012 a maio de 2016.**

2012		2016	
Comissão Permanentes (CP)	Temas	Comissão Permanentes (CP)	Temas
CP1	Regulamentação e institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)	CP1	Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CP2	Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento	CP2	Macro desafios nacionais e internacionais
CP3	Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	CP3	Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável
CP4	Direito Humano à Alimentação Adequada	CP4	Direito Humano à Alimentação Adequada
CP5	Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais	CP5	Segurança Alimentar e Nutricional da População Negra e de Povos e Comunidades Tradicionais
CP6	Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas	CP6	Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas
-	-	CP7	Consumo, Nutrição e Educação

Fonte: Elaboração própria a partir das atas do CONSEA.

Além das funções descritas acima, alguns entrevistados reconheceram as Comissões Permanentes como mecanismos previstos no desenho operacional do CONSEA para conectar

as distintas áreas de atuação do governo e da sociedade civil. Os grupos de trabalho, a mesa diretiva e própria plenária também foram mencionadas como estratégias importantes.

Apesar das Comissões Permanentes serem reconhecidas como um espaço relevante de diálogo entre a sociedade civil e o governo, de aprofundamento de debates e de preparação de documentos e temas para a discussão nas plenárias, dois presidentes do Conselho identificaram limitações de articulação entre tais instâncias:

O Consea sempre funcionou por comissões e grupos de trabalho. Mas sempre ficamos nos perguntando qual era a melhor estrutura, qual era a melhor dinâmica para fazer um cruzamento entre as comissões, fazer maior interação. Usamos alguns desenhos para montar essas comissões, mas sempre ficávamos meio insatisfeitos (presidente 3).

A gente está também investindo bastante em temas e em momentos de interação entre as comissões permanentes, a gente sempre quis fazer isso, mas por vários motivos isso é realmente um desafio e não era feito tanto isso [...] (presidente 4).

Uma maior articulação entre diferentes Comissões seria importante, pois proporcionaria a ampliação do escopo temático a ser debatido e permitiria a comunicação entre diferentes representações da sociedade civil e governo, criando assim oportunidades de compartilhar conhecimentos e um diálogo mais diversificado.

Em relação aos órgãos do governo que compunham o Conselho observaram-se variações. Após a criação do primeiro decreto que dispunha sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>55</sup> ocorreu a publicação de mais dois decretos (até maio de 2016).<sup>56</sup> O quadro 10 demonstra os órgãos do governo que compõem o Conselho, detalhando as principais alterações da sua composição ao longo do tempo.

---

<sup>55</sup> O primeiro decreto publicado foi o Decreto N° 6272 de 23 de novembro de 2007

<sup>56</sup> Os dois decretos publicados após o primeiro foram: Decreto N° 8226 de 16 de abril de 2014 e Decreto N° 8743 de 04 de maio de 2016.

**Quadro 10: Representação Governamental do CONSEA e os decretos que determinaram alterações na sua composição. Brasil, 2007 a maio de 2016**

Decretos	Composição de Órgãos do Governo
<p><b>Decreto 6272 de 23/11/2007</b></p> <p>- Determinava que CONSEA seria composto por 57 membros.</p> <p>- Um terço seria de representantes governamentais (19 órgãos).</p>	I. Casa Civil da Presidência da República
	II. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
	III. Ministério das Relações Exteriores
	IV. Ministério da Fazenda;
	V. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
	VI. Ministério da Educação;
	VII. Ministério do Trabalho e Emprego;
	VIII. Ministério da Saúde;
	IX. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
	X. Ministério da Ciência e Tecnologia;
	XI. Ministério do Meio Ambiente;
	XII. Ministério da Integração Nacional;
	XIII. Ministério das Cidades
	XIV. Ministério da Secretaria - Geral da Presidência da República
	XV. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;

	XVI. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.
	XVII. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; e
	XVIII. Ministério do Desenvolvimento Agrário;
	XIX. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;
<p><b>Decreto 8.226 de 16/04/2014</b></p> <p>- A partir desse decreto o Ministério da Justiça passou a integrar o CONSEA.</p> <p>- A Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República se transformou em Ministério da Pesca e Aquicultura</p>	XX. Ministério da Justiça
<p><b>Decreto 8.743 de 04/05/16</b></p> <p>- O Ministério da Pesca e Aquicultura passa a não compor mais o Consea, pois foi extinto em 2015 pela presidenta Dilma Rouseff</p> <p>- Incluiu o Ministério da Cultura e o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos</p>	XXI. Ministério da Cultura
	XXII. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos

Nota: A lei Nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, sancionada por Michel Temer, promoveu a reforma ministerial, que extinguiu alguns ministérios, como o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, alterou nomenclaturas e transformou alguns em secretarias especiais. Fonte: Elaboração própria

Observaram-se deslocamentos e mudanças na composição governamental do CONSEA ao longo do tempo. O Conselho, primeiramente, era composto por 19 órgãos governamentais. Em 2014, com a inclusão do ministério da Justiça, passou a ter 20 órgãos. Em 2016 passou a ser composto por 21 órgãos com a inclusão de dois ministérios (Cultura e das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos) e exclusão do ministério da Pesca e Aquicultura.

Em dezembro de 2016 (após o período delimitado pelo estudo) foi publicado mais um decreto, atualizando os nomes dos ministérios que compunham o CONSEA a partir da reforma ministerial realizada.<sup>57</sup> Tal reforma implicou em mudanças importantes para a área da SAN, como a transformação do Ministério de Desenvolvimento Agrário em uma secretaria (secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) e transformação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Destaca-se que a partir da análise das atas identificaram-se preocupações sobre as atribuições dos membros e a dinâmica de funcionamento do Conselho perante tais mudanças.

A composição das entidades civis também variou ao longo do período analisado. A organização social referente ao semiárido foi a única que se manteve constante, sendo representada sempre pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) de 2006 a 2016. O quadro 11 demonstra que as entidades civis componentes do CONSEA em 2016 eram representantes de diferentes setores e áreas da política.

---

<sup>57</sup> Decreto N° 8930 de 12 de dezembro de 2016

**Quadro 11: Listas das entidades civis classificadas por setor/tema em 2016.**

<b>Setor/Temas</b>	<b>Vagas</b>	<b>Entidades</b>
Povos e Comunidades tradicionais	4	Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA)
		Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)
		Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA
		Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde
		Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Povos de Terreiro
		Confederação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)
Povos Indígenas	2	Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME)
		Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME)/ Aty Guaçu
		Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)/ UMIABI
		Articulação do Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL)
Agricultura familiar, trabalhadores rurais e reforma agrária	3	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
		Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF)
		Movimento de Mulheres Camponesas (MMC)
		Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
Semiárido	1	Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA)

População Negra	1	Agentes de Pastoral Negros (APN)
		Rede de Mulheres Negras para a Segurança Alimentar e Nutricional (Mulheres Negras em SAN)
Pessoas com necessidades especiais	1	Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA)
		Associação Nacional de Assistência ao Diabético (ANAD)
Centrais sindicais e entidades profissionais	4	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
		Central Geral dos Trabalhadores (CGTB)
		Força sindical
		Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
		Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN)
Redes Nacionais com Matriz Religiosa	3	Cáritas Brasileira
		Pastorais Sociais
		Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS)
		Pastoral da Criança
Entidades de representação profissional e de estudos	1	Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)
Redes e Fóruns nacionais temáticos	10	Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
		Fórum Brasileiro de Economia Solidária
		União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)

		<p>Rede Nacional de Mobilização Social (COEP)</p> <p>Comissão Nacional da Rede da Educação Cidadã</p> <p>Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)</p> <p>Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)</p> <p>Ação da Cidadania</p> <p>Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)</p> <p>Instituto ALANA</p> <p>Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO)</p>
Especialistas e pesquisadores	5	Especialista / Pesquisador
Entidades e direitos humanos	2	<p>Terra de Direitos</p> <p>Rede de Informação e Ação pelo Direito a se alimentar (FIAN)</p>
Entidades empresariais	2	<p>Confederação Nacional da Agricultura (CNA)</p> <p>Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA)</p> <p>Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS)</p>

Nota: Os representantes se dividem em titulares e suplentes. Os números de vagas correspondem aos titulares

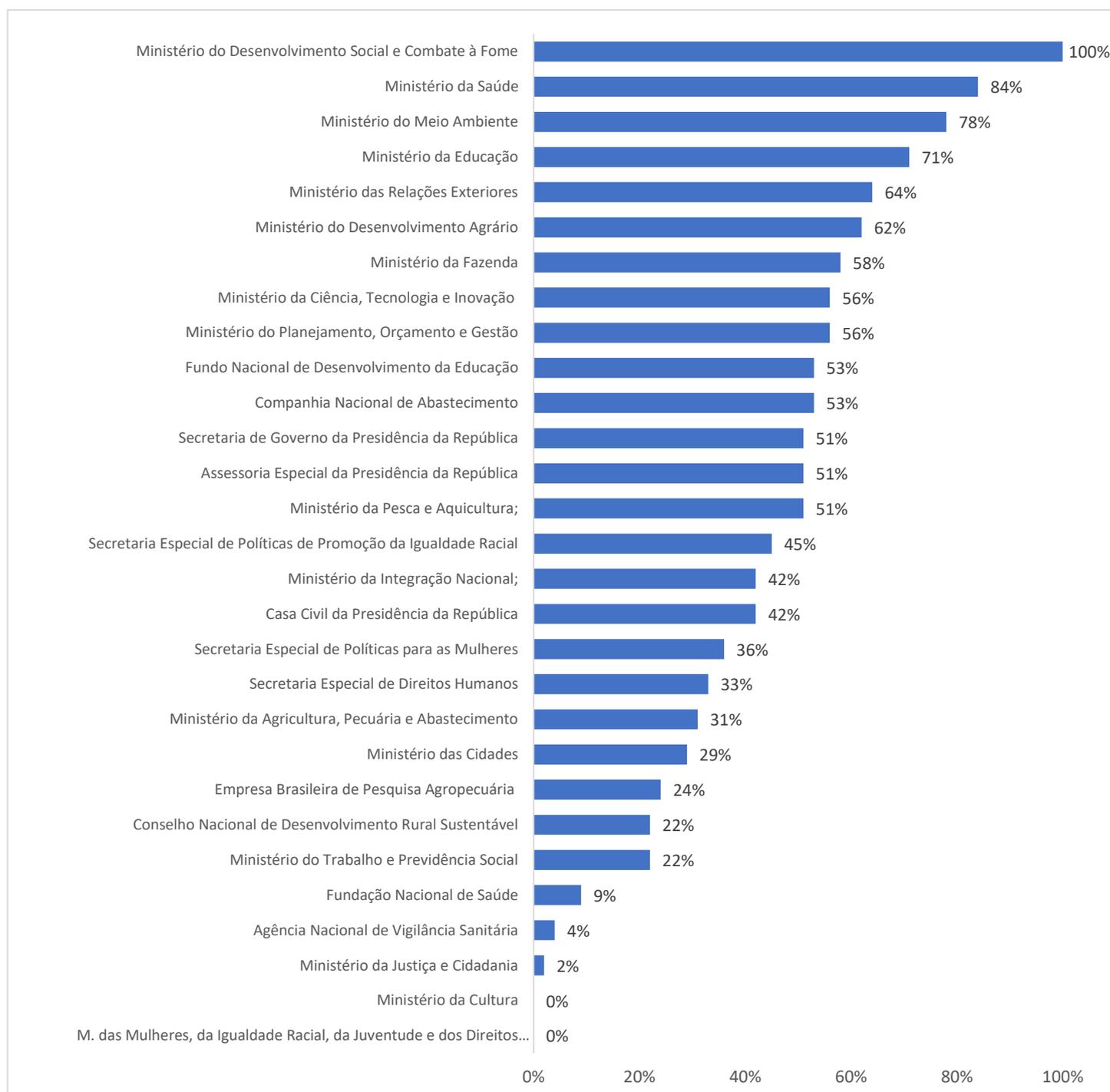
Fonte: Relatório de anual de gestão (CONSEA, 2017).

Chama a atenção o protagonismo de redes e fóruns nacionais temáticos como atores políticos, sendo possível observar sua predominância na composição do CONSEA (10 vagas) formada por organizações criadas, em sua maioria, no final dos anos 1980 (Costa, 2008a). Entre os fóruns e redes, destaca-se a relevância dos integrantes do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), dos quais três foram presidentes do CONSEA:

Depois de Dom Mauro, o Chico Menezes, o Renato Maluf e eu, todos três do Fórum, indicados e eleitos em plenária (presidente 3).

A partir da análise das atas e das listas de presenças buscou-se evidenciar o envolvimento dos órgãos governamentais com o Conselho pelo comparecimento de tais membros nas plenárias. A figura 3 demonstra a participação dos órgãos governamentais nas reuniões no período do estudo.

**Figura 3: Participação percentual dos representantes governamentais nas reuniões do CONSEA. Brasil, 2006 a maio de 2016.**



**Nota:** O indicador de participação se refere à proporção de registro de frequência dos representantes governamentais listados em relação às listas de presença analisadas. Para a análise foram observados os 21 representantes governamentais de acordo com o decreto 8743 de 04/05/2016 mais o Ministério da Pesca e Aquicultura e a Assessoria Especial da Presidência da República. O Ministério da Pesca e Aquicultura foi analisado pois compunha o CONSEA até 2015 e a Assessoria Especial pela presença relevante em mais da metade das reuniões. Além desses representantes foram consideradas as instituições vinculadas à órgãos federais: ANVISA, EMBRAPA, FUNASA, CONDRAF, CONAB e FNDE. Fonte: Elaboração própria.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) esteve presente em todas as reuniões, em geral com mais de um representante. Os Ministros do MDS que exerceram o cargo durante o período analisado estiveram presentes em mais da metade das plenárias.

O Ministério da Saúde (MS) também contou na maior parte das reuniões com a presença de mais de um representante. Outro dado relevante foi a baixa rotatividade dos membros participantes nas plenárias durante a década de 2006 a 2016. A Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), vinculadas ao MS, participaram de somente 9% e 4% das reuniões, respectivamente.

A participação do Ministério da Educação foi significativa, especialmente se considerarmos a presença dos representantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).<sup>58</sup> Houve reuniões com representação simultânea tanto do MEC como do FNDE. Em relação ao representante do FNDE não foi observada rotatividade. Destaca-se que os membros do Ministério da Educação se identificavam não só pelo órgão, mas também mencionavam o PNAE, sugerindo a importância desse programa nos debates dessa área junto ao CONSEA.

No que concerne ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) destaca-se a pouca alternância do seu representante. Por estar sempre presente nas reuniões constatou-se, mediante as atas e entrevistas, elogios ao seu trabalho e a emissão de uma nota de desagravo pela sua exoneração ocorrida em 2016.

A participação constante dessas quatro áreas, descritas acima, foi enfatizada por alguns entrevistados:

A representação dos representantes governamentais é concentrada em alguns setores, são alguns setores que se identificam de maneira mais objetiva, mais imediata com a agenda, então você pega saúde, desenvolvimento social, educação, são os setores que mais participam,

---

<sup>58</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

em número de profissionais, em número de técnicos, participação nas comissões permanentes, etc [...] por exemplo Relações Exteriores tinha uma participação muito constante e agora está fragilizada. (presidente 4).

Em relação à presença dos ministros nas reuniões ressalta-se que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi o que teve mais participação, após o MDS, sendo observada sua presença em quatro reuniões. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), que era um órgão colegiado integrante da estrutura básica do (MDA), também participou de algumas plenárias.

Outro ponto relevante a ser destacado é a participação da Assessoria Especial da Presidência da República, já que esse era um órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições. Houve pouca rotatividade do seu representante, o qual esteve presente em praticamente todas as plenárias.

Em relação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) destaca-se sua baixa participação e a presença da Companhia Nacional de Abastecimento -CONAB (empresa pública vinculada ao MAPA) em mais da metade das reuniões, representada, em geral, pelo mesmo membro. As falas abaixo confirmaram tal achado:

O MAPA participa pontualmente quando é convidado, há uma participação mais constante da Conab [...] (presidente 4).

Agora, sobretudo o Mapa sempre foi muito ausente. [...] é uma postura que não constrói [...] (representante governamental-CONAB).

A ausência de participantes do Ministério da Cultura e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos durante o período de 2006 a 2016 devia-se ao fato de que estes ministérios foram incluídos como representantes governamentais do CONSEA somente em maio de 2016.

De maneira geral, percebeu-se que há pouco envolvimento dos ministros com o CONSEA, com exceção de ministros do MDS. A presença dos ministros ocorria quando havia um tema do escopo do seu órgão. Dos 21 órgãos governamentais que compunham o Conselho apenas 8 áreas contaram com a presença de ministros: Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (29); Desenvolvimento Agrário (4); Pesca e Aquicultura (2); Saúde (1); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (1); Cidades (1); Políticas de Promoção da Igualdade Racial (1) e Políticas para as Mulheres (1). Diversos entrevistados apontaram essa questão:

Nos aspectos no nível decisório, no nível político, aí já é um distanciamento entre o Consea e ministros. Isso a gente identifica muito bem, que o Consea já teve uma maior participação, isso eu falo em 2003, 2004 e não em 2006. E depois essa participação vai se tornando muito mais no nível técnico até de coordenação, direção, mas não no nível político, de ministros, secretários (representante governamental - MS 2).

A participação dos ministros sempre foi muito precária, muito ausente. Os ministros eles iam muito mais quando eram convidados, quando o tema da plenária tinha a ver com aquela pasta, tema de ação governamental (representante governamental -MDA/MDS 2).

Um estudo anterior realizado por GARCIA (2014) apontou que, ao longo do tempo, os ministros passaram a designar secretários executivos ou membros dos ministérios para a sua representação, apesar do Presidente Lula solicitar suas participações, no sentido de não abandonarem a presença direta neste arranjo institucional. Esse estudo também evidenciou que os ministros apareciam quando um tema da sua pasta ia ser discutido, pois seria interesse direto deles. Um ex presidente do Conselho ressaltou a valorização desse espaço pelo presidente Lula:

[...] o Lula insistia muito, e era uma coisa maluca que não tinha sentido, que os ministros tinham que estar presentes na reunião do CONSEA. Ele custou a entender que ministro não conseguia. [...] alguns vinham quando o assunto era do interesse dele. Depois ele abandonou isso. Ele ficou insistindo que os secretários executivos viessem, também não conseguiam ir várias vezes. Então, começaram a fixar algumas pessoas que eram nomeadas para ser o representante do governo no CONSEA (presidente 1).

A presença do presidente Lula nas plenárias iniciais do Conselho realçava a valorização dessa arena por ele, o que podia atrair gestores de uma determinada hierarquia dos ministérios. Entretanto, quando a atuação do próprio presidente ou de pessoas diretamente ligadas a ele se deslocava para outros espaços, novos gestores de diferentes escalões passavam a ser representantes no CONSEA. Tais gestores, apesar de não possuírem alto poder de decisão, o que podia enfraquecer as deliberações das plenárias, tem diferentes possibilidades de contribuição, como o nível mais técnico ou operacional do cotidiano da política:

Uma coisa é a participação dos técnicos que é importante para dar concretude à política, mas a participação do gestor também é fundamental [...] (sociedade civil – FBSSAN 2).

Segundo (Burlandy, 2009) a conjugação de espaços institucionais que articulem os primeiros escalões de governo e que aproximem os níveis técnicos pode favorecer a intersetorialidade.

Em diversas ocasiões, membros da sociedade civil mencionaram, conforme registrado nas atas, que um dos desafios do CONSEA seria diminuir a rotatividade dos representantes governamentais nas reuniões. A existência de rotatividade no próprio governo se refletia nos espaços do Conselho:

A alta rotatividade de representantes, de gestores de governo, por exemplo, que é histórica no Brasil, e quanto mais você vai indo para os níveis subnacionais, você tem impactos diferentes, afeta muito. É um desafio muito grande. Será que na sociedade civil, se a gente fosse conseguindo consolidar formas mais permanentes de atuar, isso favoreceria lidar com essas altas rotatividades no governo, ou não? Ou a sociedade civil passa a sofrer dessas altas rotatividades quando se aproxima mais dos governos nesses espaços? (sociedade civil - FBSSAN 1)

Em relação às entidades civis, a partir da análise documental, observou-se variação nos representantes (mudança de conselheiros e inversão de posição entre titulares e suplentes). No entanto, algumas entidades da sociedade civil mantiveram o mesmo representante durante todo o período analisado, como: Articulação Nacional de

Agroecologia (ANA); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Especialista/pesquisador para o setor de enfoques sócio-políticos, Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA), Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP); Ação da Cidadania; Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS) e Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA).

A participação dos representantes dos povos e comunidades tradicionais, do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) foi expressiva nas reuniões. As organizações que vocalizavam as temáticas étnicas, raciais e do Direito Humano à Alimentação Adequada tiveram impacto importante na institucionalidade governamental com constituição de comissões específicas (CP4 - Direito Humano à Alimentação Adequada; CP5 - Segurança Alimentar e Nutricional da População Negra e de Povos e Comunidades Tradicionais e CP6 Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas). Em relação ao segmento da população negra e povos e comunidades tradicionais duas representantes da sociedade civil reconheceram seu fortalecimento dentro da agenda do CONSEA:

Em relação às organizações e movimentos mais ligados à população negra, a gente vê que isso foi uma crescente até chegar ao ponto mais recente de a gente ter uma comissão ligada à população negra, de ter encontros (sociedade civil – FBSSAN 2).

E a entrada ao longo desse processo, o fortalecimento das representações ligadas a indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, que inicialmente, nas primeiras gestões podia até estar a raiz, o embrião, mas não estava tão forte quanto agora (sociedade civil -FBSSAN 1).

A importância de ter o Conselho e comissões específicas como o principal espaço de reivindicações dos povos e comunidades tradicionais foi ressaltado por um representante governamental:

Eu, na plenária do Consea, representando a Caisan lá dentro, eu escutava tudo isso. Não tem nenhuma universidade, nenhum curso, nada que vá me dar o depoimento de uma líder cigana ou de uma líder quilombola ou de uma comissão que traz um problema sistematizado a várias mãos e você tem aquela realidade muito bem apurada ali na sua frente, para você poder trabalhar com a política pública e ter um sistema dentro do governo que te escuta [...] (representante governamental – MDA/MDS 1).

Segundo (Costa, 2008a), diferentes segmentos sociais ganharam espaço progressivo, como pescadores; portadores de necessidades alimentares especiais; organizações ligadas à temática de gênero; representantes ligados a questões étnico raciais; agroecologia; direitos humanos; além dos que já integravam o primeiro CONSEA, tais como as universidades, a Ação da Cidadania, religiosos, organizações de agricultura alternativa e associações profissionais, especialmente na área de nutrição.

A engenharia institucional e o perfil das organizações sociais variaram desde movimentos sociais até redes de políticas (Burlandy, 2011). A composição bastante diversa do ponto de vista de grupos sociais contribuía para uma dinâmica intensa de discussão, proposições de ações em diferentes setores e para a coordenação da política nacional de SAN. A importância de ampliar o espectro de segmentos dentro do Conselho se expressou na fala abaixo:

E há um desafio que é permanente pro Consea, dado esse conceito e essa multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional, que a gente sempre busca aprimorar os processos para definição da composição do conselho, para que ele tenha diversidade, legitimidade, realmente para ele ser um espaço de poder, de discussão, de articulação, e um espaço que tenha poder de incidência, e o poder da incidência vem também por essa diversidade e por essa legitimidade de quem está compondo ele (presidente 4).

Destacou-se a baixa participação das entidades empresariais relacionadas à indústria de alimentos e ao agronegócio. A indústria de alimentos era representada em 2016 apenas pela Associação Brasileira de Indústria de Alimentos (ABIA) e pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS). O setor do agronegócio, no referido

ano, era representado somente pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

A baixa participação das empresas vinculadas a indústria de alimentos também foi reconhecida por outros autores (Maluf, 2010 e Burlandy, 2009). Isto podia decorrer dos próprios conflitos postos no CONSEA pela ênfase nas mudanças nos modelos de desenvolvimento econômico e consequentes repercussões para o setor privado (Burlandy, 2009). A fala abaixo ressaltou esse aspecto:

As relações têm tensões de vários tipos. Por exemplo, a indústria de alimentos estava representada, a Associação Brasileira de Indústria de Alimentos, quando começam as tensões maiores, eles podem até estar lá, mas talvez não falem tanto, não influenciem tanto, porque ali é um espaço muito crítico para a prática deles (sociedade civil -FBSSAN 1)

O Conselho se ressentia da baixa participação da iniciativa privada e, inclusive, de alguns movimentos sociais, pois nem todos os setores tinham a mesma possibilidade de engajamento, mas nem por isso deixaria de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país (Maluf, 2010).

Todos os entrevistados apontaram o potencial do Conselho, especialmente pela composição ser majoritariamente da sociedade civil e a presidência ser exercida por um ator desse segmento:

O fato do Consea ser constituído de dois terços de representantes da sociedade civil e a presidência também da sociedade civil, isso faz uma diferença porque tem uma composição bastante ampla, que procura também responder às várias dimensões da segurança alimentar, os vários contextos e sujeitos, sujeitos políticos no país. (presidente 3)

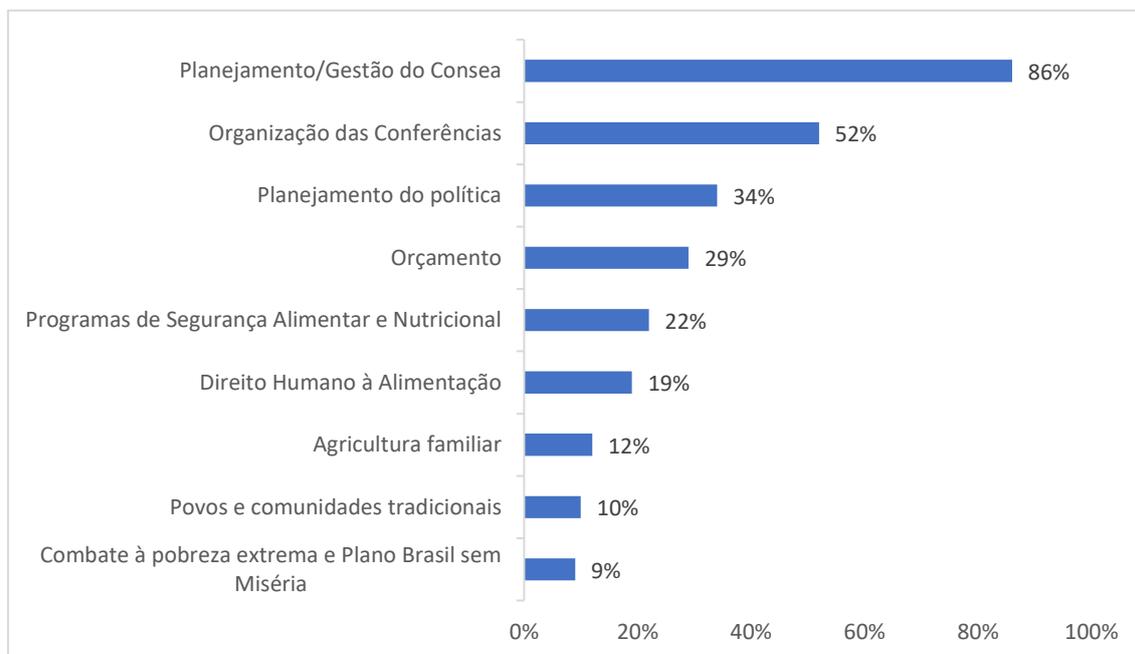
Isso conferia ao CONSEA uma peculiaridade importante, pois além de monitorar a política e formular propostas havia um espaço com possibilidade de contestação. Dessa forma, a sociedade civil valorizava intensamente tal arena pela sua visibilidade e pelo certo grau de incidência na ação governamental. Entretanto, a eficácia da sua participação dependia da permeabilidade do governo aos seus questionamentos. Como o CONSEA era capaz de dar voz aos segmentos mais vulneráveis, alguns setores do governo se sentiam

mais ameaçados do que apoiados pelo Conselho. Nesse sentido, observaram-se enfrentamentos e alianças formadas entre governo e sociedade civil.

## 5.2 Temas e Debates: A agenda do CONSEA no período de 2006 a 2016

A agenda política do CONSEA no período abrangeu uma diversidade de temas, expressos nas pautas, nas recomendações e nas exposições de motivos emitidas. As pautas temáticas do Conselho eram definidas no início do ano e as Comissões Permanentes propunham os temas que consideravam relevantes para a plenária. Como a sociedade civil e representantes governamentais participavam desse processo, havia um esforço de se construir a pauta anual, incluindo questões consideradas prioritárias por esses dois setores. A agenda do CONSEA também era reflexo da conjuntura, podendo um tema se sobrepôr a outro anteriormente definido. Importante mencionar que toda pauta era preparada com antecedência pelas Comissões, propiciando debates aprofundados. Observou-se que o Conselho tinha muita autonomia para decidir a sua agenda, especialmente por ter a presidência exercida pela sociedade civil. A figura 4 demonstra os temas mais frequentes nas pautas das reuniões.

**Figura 4: Frequência (%) dos principais temas abordados segundo as pautas do CONSEA. Brasil, 2006 a maio de 2016**



Nota: O eixo x refere-se ao percentual de citação dos temas listados no eixo y em relação às 58 pautas do CONSEA analisadas.

Fonte: Elaboração própria, a partir das pautas do CONSEA.

O primeiro tópico mais debatido foi o Planejamento/Gestão do CONSEA, que se referiu aos desafios, prioridades e propostas discutidas a cada nova gestão do Conselho, bem como a avaliação de sua atuação. Um estudo realizado por Siqueira et al., (2011) em um CONSEA estadual, no período de 2003 a 2007, encontrou situação similar. Essa autora observou predominância de deliberações que se referiam ao processo eleitoral e à organização interna do Conselho. Esta questão podia ser explicada pela experiência relativamente recente da instância nacional e por seu funcionamento constituir um processo de aprendizado constante como mencionado por um dos entrevistados:

Então, os avanços esses que a gente está falando, você vai tendo processos de formação. Fazer parte desses espaços é pedagógico. Estar de forma articulada com um conjunto amplo de organizações da sociedade civil, de setores de governo é extremamente pedagógico. Então, tem um processo pedagógico que é uma pedagogia de aprender a lidar com governos, pedagogia de temáticas, uma pedagogia de processos políticos, uma pedagogia múltipla (sociedade civil -FBSSAN 1).

O tópico organização das Conferências foi o segundo mais frequente relacionado às propostas e preparação desses eventos nacionais, cujas deliberações orientavam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Durante o período analisado ocorreram três Conferências.

O planejamento da política foi o terceiro tópico mais debatido, compreendendo discussões sobre a Lei Orgânica de SAN (LOSAN), o Sistema Nacional de SAN (SISAN), a Política Nacional de SAN (PNSAN), a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o Plano Nacional de SAN (PLANSAN). O debate sobre o Plano Nacional foi o mais frequente, com ênfase na sua metodologia de elaboração e nos desafios de implantação. O Sistema Nacional teve as discussões voltadas para a sua construção, regulamentação, destacando os avanços e as barreiras presentes para a implementação nos estados. Destacou-se também a dificuldade de articular o SISAN com

o SUS. Quanto à Política Nacional de SAN, as reuniões enfatizaram o projeto de lei da política e seus encaminhamentos. Em uma das plenárias ocorreu o evento da assinatura do decreto que instituiu tal política, com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No tópico da Política Nacional de Alimentação e Nutrição foram apresentadas as contribuições do CONSEA para a construção do novo documento, o debate sobre o fortalecimento do setor saúde na SAN e em 2011 foi apresentado pelo Ministério da Saúde o novo texto da política. No processo de construção dessa política o Ministério da Saúde realizou diversos seminários estaduais, o que era importante para estreitar a relação com essas esferas do governo.

O orçamento foi o quarto tema mais debatido, abrangendo a análise da execução orçamentária ocorrida no ano anterior, a discussão sobre o orçamento das ações destinadas à SAN e as apresentações da lei orçamentária. Os debates expressaram insatisfações de conselheiros com o baixo orçamento destinado à área da SAN e a limitada capacidade do Conselho interferir no financiamento de programas sob gestão dos ministérios. As entrevistas também evidenciaram o orçamento como um elemento de grande disputa:

Essa questão do orçamento também que a gente nunca conseguiu emplacar, sempre tinha essa dificuldade que o orçamento não era realizado (sociedade civil – COEP).

Nesse sentido, o orçamento ainda se configurava como um limite e um desafio para a consolidação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. As carências nas políticas sociais, sobretudo as insuficiências orçamentárias para seus programas e ações, geravam continuamente uma sensação de insatisfação nas organizações sociais representadas no CONSEA, que se podia transformar rapidamente em tensão entre elas e o governo (Menezes, 2010).

O quinto tópico mais debatido foi referente aos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, compreendendo os programas: Bolsa Família, Alimentação escolar e Aquisição de Alimentos. As discussões sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar foram as mais frequentes, seguidas do Programa de Aquisição de Alimentos.

O debate sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar teve ênfase no seu Projeto de Lei, discutido de 2006 até sua publicação em 2009.<sup>59</sup> Destacaram-se questões como a definição do per capita da merenda escolar e a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar.<sup>60</sup> A demora para a aprovação da lei foi e sua disputa congressional foi ressaltada por um ex-presidente do CONSEA:

A gente passa também um tempo elaborando a Lei da Alimentação Escolar, ela foi de difícil aprovação, [...]quando caiu no Congresso foi uma guerra total. Existiam deputados e senadores que eram financiados sobretudo pelas empresas terceirizadas da alimentação escolar, eles não aceitavam de forma alguma, tanto que a gente vivenciou um momento decisivo, foi um deputado que era do campo conversar conosco e disse, “olha, eu tenho que ser sincero com vocês, a proibição da terceirização e com os 30% para a agricultura familiar, não aprova. Então, vocês têm que escolher uma das duas. [...] Aí a gente teve que fazer a escolha dos 30%, achou que era melhor deixar a terceirização para enfrentar depois (presidente 1).

Um dos entrevistados destacou que a reformulação do PNAE ocorrida no CONSEA foi facilitada pela centralidade da Segurança Alimentar na pauta do governo federal e a abertura do governo Lula à proposta:

Numa audiência que eu tive com o Lula, o FNDE, do Ministério da Educação, prepara um arrazoado que mostrava que há dez anos o valor per capita da alimentação escolar não era corrigido. O Lula ficou super impressionado com isso. Numa reunião que tive com ele, já se comprometeu a iniciar um processo de correção. E depois, me lembro

---

<sup>59</sup> Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências

<sup>60</sup> Art. 14 da Lei Nº 11.947, de 16 de junho de 2009 orienta que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

que ele falou para mim, “eu sei que a legislação da alimentação escolar é cheia de normas, tudo solto. Eu gostaria que vocês preparassem uma proposta para reformular essa coisa toda. Eu vou dar a correção gradativa do per capita, mas a contrapartida do CONSEA é construir essa proposta (presidente 1).

A reconstrução do PNAE foi destacada por todos os entrevistados como uma grande conquista do Conselho, assim como a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O Programa foi formulado a partir de uma proposta do CONSEA, tornando-se o exemplo mais precursor e evidente de uma construção intersetorial. Esse fator foi evidenciado nas falas abaixo:

Se pegarmos, por exemplo, o PAA. O PAA teve um processo de relação intra governo e com a sociedade muito forte (representante governamental-CONAB).

E assim foi criado o PAA, um grupo interministerial, esse foi talvez o elemento mais importante do primeiro ano de vida do CONSEA, em 2003, que é a criação do PAA [...] (presidente 1).

As discussões sobre tal programa enfatizaram estratégias para seu fortalecimento como política pública promotora da soberania e segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural sustentável. O esvaziamento sofrido pelo PAA ao longo do tempo foi mencionado por diversos entrevistados:

É o exemplo do PAA, o programa de aquisição de alimentos, que foi se fragilizando ainda no período do governo Dilma, sobretudo, fragilizando em relação a algumas de suas modalidades, mudando a orientação política do programa, além da redução de recursos (presidente 3).

O debate sobre a Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) abrangeu principalmente as propostas para a campanha de aprovação da Emenda Constitucional (PEC 47/2003) que incluiu o Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável na Constituição Federal. Ressalte-se que esse debate era transversal a outros temas. O protagonismo do Conselho foi essencial nessa conquista política:

Então, é uma experiência importante e muito respeitada. E esses ganhos todos que a gente tava falando, você colocar uma emenda constitucional falando que o alimento é um direito fundamental traz uma dimensão para isso que é uma dimensão constitucional. Ou seja, você ter um direito que não pode ser violado. Então, politicamente, a gente teve ganhos muito importantes. (sociedade civil – COEP).

Onde o Consea também teve atuação tão forte ali pra garantir que a alimentação fosse inserida na Constituição como um direito social, no artigo 6º (representante governamental – MDS 2).

O tema da Agricultura familiar esteve sempre relacionado ao Plano Safra da Agricultura Familiar, expresso em questões como atividades de comercialização, a relação do plano com Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e com a reforma agrária. Apesar da reforma agrária não aparecer como um tema frequente nas pautas do Conselho, tal assunto sempre esteve presente nos debates, assim como os agrotóxicos e transgênicos. A fala de uma representante da sociedade civil reiterou essa questão:

Transgênicos, agrotóxicos, reforma agrária que não foi tanto a pauta do Consea, mas está sempre presente nas falas, até porque as organizações que lutaram pela reforma agrária historicamente nem sempre estão presentes ali. Mas o tema nunca deixa de estar na pauta por que como é que você fala de quilombola, de indígena, sem fazer a discussão de terras? Agroecologia sem fazer a discussão de terras? Não tem. A discussão da terra está sempre aí (sociedade civil -FBSSAN 1).

A discussão sobre os povos e comunidades tradicionais abrangeu a Política Nacional para esse segmento, a necessidade e os desafios da incorporação da dimensão do etnodesenvolvimento nas políticas públicas para avançar e consolidar direitos e garantias dessa população. Destaque-se que a temática dos povos indígenas apareceu diversas vezes, envolvendo discussões conjuntas com os desafios da Reforma Agrária, Direitos Territoriais e Patrimoniais.

O combate à pobreza extrema apareceu mais nas pautas a partir de 2010, quando a presidenta Dilma Rousseff declarou a prioridade de esforços de seu governo para

resgatar da miséria aqueles que ainda não estavam devidamente incluídos na política implementada nos anos anteriores, lançando assim o Plano Brasil sem Miséria. Discutiram-se, portanto, nas plenárias os desafios existentes para a erradicação da extrema pobreza.

Além dos principais temas, diversas outras questões foram debatidas nas plenárias. A partir das pautas analisadas observou-se uma expressiva amplitude da política de SAN, com a participação de vários órgãos e atores. Segundo uma ex-presidente do Conselho havia interesse em se trabalhar diversos temas que se traduzissem em políticas e programas abrangentes. O quadro 12 apresenta tais assuntos e os respectivos anos em que apareceram nas pautas.

**Quadro 12: Outros temas em relação aos anos que apareceram nas respectivas pautas. Brasil, 2006 a maio de 2016.**

<b>Outros temas</b>	<b>Ano das Pautas</b>
Programa de Aceleração do crescimento	2007
Política Nacional de Biocombustíveis	2007
Preço dos alimentos	2008/2011/2013
Modelo agroalimentar e a produção dos agrocombustíveis	2008
Agenda internacional	2008/2013/2015
Mudanças climáticas	2009
Agrobiodiversidade	2010
Prevenção e controle da obesidade	2011/2012/2014
Rio + 20	2011/2012
Agroecologia	2012
Semiárido	2012/2014
Proposta do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	2012
Abastecimento alimentar	2012

Proposta de participação social na política	2013
Agrotóxicos	2013/2015
Regulação da Publicidade e rotulagem de alimentos	2013
Aleitamento materno	2014
Educação alimentar	2014
SAN nos centros urbanos	2014
Guia alimentar	2014
Conjuntura política econômica do país	2015

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das pautas do CONSEA.

Os tópicos do preço dos alimentos, agenda internacional prevenção e controle da obesidade, RIO+20, semiárido e agrotóxicos foram os mais frequentes. Os outros temas apareceram com frequência eventual e similar nas pautas. Diversos entrevistados mencionaram o semiárido e a estratégia de prevenção e controle da obesidade como assuntos de destaque nas plenárias, visto que se tornaram políticas públicas. Tais temas apareceram mais tardiamente, a partir de 2011.

A temática do semiárido compreendeu parcerias firmadas entre o MDS e outros órgãos para a construção de cisternas no semiárido, tendo apoio especial da organização da sociedade civil denominada Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA).

A estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade ganhou notoriedade na agenda pelo crescente aumento de sobrepeso e obesidade na população brasileira. A construção dessa estratégia envolveu diversos ministérios e a sociedade civil, explicitando esforços para ampliar as ações integradas.

Observou-se pela análise das pautas que a composição da agenda foi se diversificando ao longo do tempo. No início abordaram-se mais programas específicos, como o da alimentação escolar e da aquisição de alimentos e, posteriormente, o Conselho passou a tratar grandes temas como mudança climática e atuação internacional. Nesses deslocamentos as relações entre os setores da sociedade civil e do governo também atraíam mudanças, pois podiam ocorrer disputas entre organizações pelos espaços ou

composição de alianças, visto que o CONSEA era considerado como uma arena política favorável para a consolidação de determinados campos.

Ainda em relação à agenda do CONSEA é interessante analisar os principais temas e objetivos contidos nas exposições de motivos (dirigidas ao Presidente da República) e nas recomendações (dirigidas ao um órgão público), pois esses documentos expressavam os encaminhamentos resultantes das plenárias. A tabela 6 demonstra a quantidade de exposições de motivos e de recomendações oriundas do Conselho divididas por ano.

**Tabela 6: Quantitativo total de exposições de motivos e recomendações do CONSEA divididas por ano. Brasil, 2006 a maio de 2016.**

<b>Ano</b>	<b>Exposições de Motivos</b>	<b>Recomendações</b>
2006	16	6
2007	11	5
2008	18	7
2009	11	2
2010	13	11
2011	12	5
2012	11	19
2013	7	12
2014	9	12
2015	6	20
2016	2	4

**Total**

116

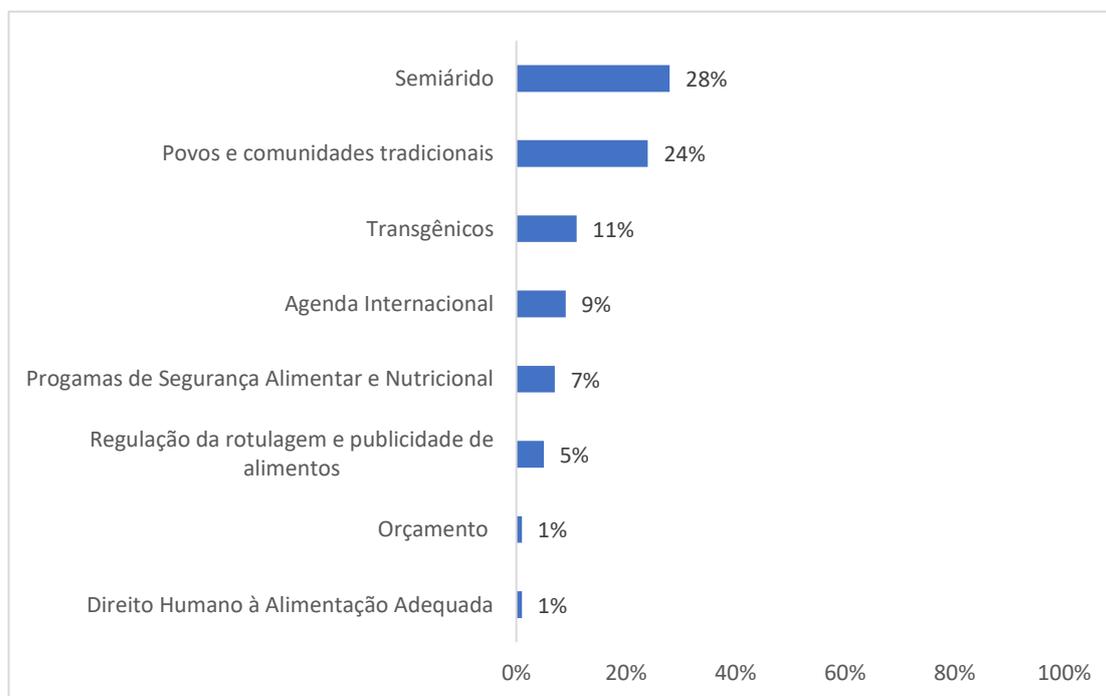
103

Fonte: Elaboração própria

Observou-se que é expressivo o quantitativo de exposição de motivos e recomendações emanadas pelo Conselho. Chama a atenção o predomínio das exposições de motivos entre 2006 e 2011 e, entre 2012 e 2015, o maior número de recomendações.

As figuras 5 e 6 demonstram os principais temas que apareceram nas recomendações e nas exposições de motivos, respectivamente.

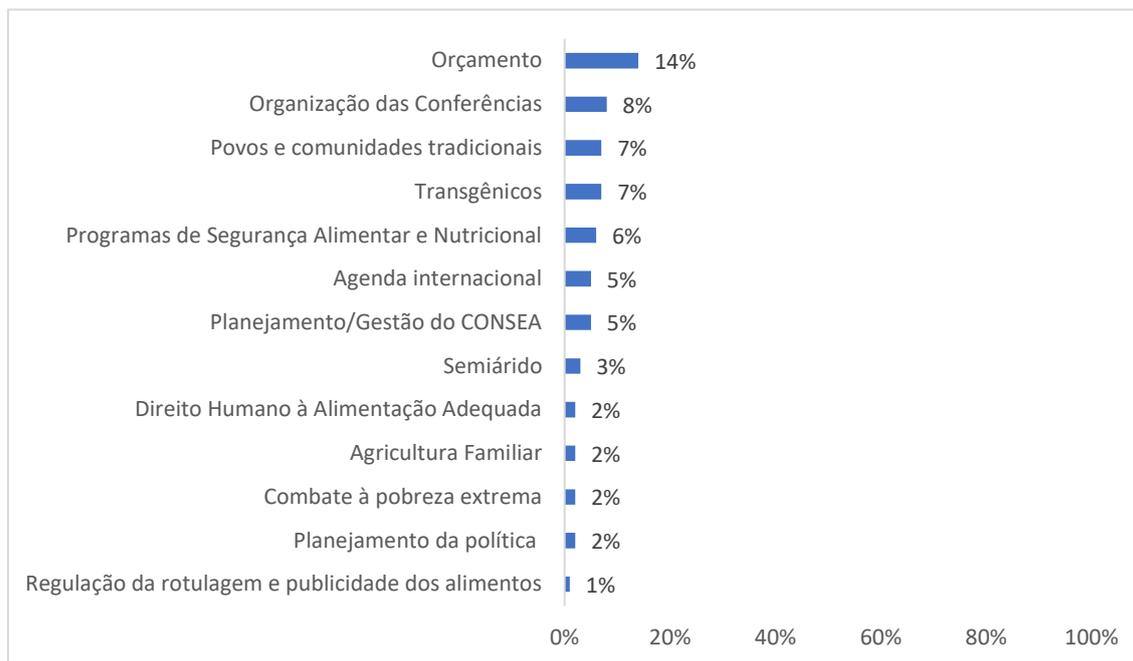
**Figura 5: Frequência (%) dos principais temas abordados em relação ao total de recomendações. Brasil, 2006 a maio de 2016**



Nota: O eixo x refere-se ao percentual de citação dos temas listados no eixo y em relação às 103 recomendações do CONSEA analisadas.

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 6: Frequência (%) dos principais temas abordados em relação ao total de exposições de motivos. Brasil, 2006 a maio de 2016**



Nota: O eixo x refere-se ao percentual de citação dos temas listados no eixo y em relação às 116 exposições de motivos do CONSEA analisadas.

Fonte: Elaboração própria.

Observaram-se similaridades entre os principais temas abordados nas recomendações e exposições de motivos. Os tópicos inseridos em ambos foram: semiárido, povos e comunidades tradicionais, transgênicos, agenda internacional, programas de Segurança Alimentar e Nutricional, regulação da rotulagem e publicidades de alimentos, orçamento, Direito Humano à Alimentação Adequada. Ressalte-se que todos esses temas, com exceção dos transgênicos, estiveram presentes como pontos de pautas das plenárias do Conselho.

O semiárido foi o tema mais mencionado nas recomendações, aparecendo em todos os anos, exceto em 2016. A grande parte dessas recomendações foi dirigida ao MDS e estava relacionada ao Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), visando à construção de cisternas na região do semiárido. As exposições de motivos relacionadas com o semiárido abordaram as mesmas questões mencionadas nas recomendações, mas foram emitidas somente em três anos: 2006, 2009 e 2010.

O tema Povos e Comunidades Tradicionais foi o segundo mais citado nas recomendações e o quarto nas exposições de motivos. A partir de 2011 esse tema sempre esteve presente nas recomendações, sendo a maior parte enviada ao Poder Legislativo. A questão do direito territorial e patrimonial desses povos foi destacada em recomendações que, em sua maioria, solicitavam brevidade ou priorização no julgamento de processos que garantissem a titulação das terras ocupadas por povos indígenas.<sup>61</sup> As exposições de motivos sobre esse tema também abordaram os direitos territoriais e patrimoniais. Uma ex presidente do Conselho chamou a atenção para frequência dessa questão em tais documentos e a dificuldade para lograr avanços:

Vou dar exemplo de outro tema, o tema do direito à terra, direito ao território sempre foi um tema de muito tensionamento. Exatamente porque o Consea tem a representação indígena, quilombola, de comunidades tradicionais, de camponeses e nós tivemos um tempo aí de paralisação na Reforma Agrária, muita dificuldade de titulação de terras indígenas, nas terras quilombolas. Mas esses foram temas recorrentes, se você olhar nas chamadas exposições de motivo do Consea [...] (presidente 3).

As recomendações referentes aos transgênicos expressaram as fortes divergências do CONSEA sobre a natureza, os impactos e os possíveis efeitos nocivos desta tecnologia. Tais reivindicações deviam ser destinadas a um órgão público, entretanto a maioria foi dirigida ao Presidente da República. Em 2006 foi emitida uma recomendação para a manutenção da composição da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNTBio) e para a manutenção das normas de funcionamento (quórum para deliberação), pois a efetivação de alguma mudança poderia corresponder aos interesses das grandes corporações internacionais da biotecnologia. Essa recomendação não foi atendida, sendo necessário expedir, no ano seguinte, uma nova recomendação para vetar artigos que reduziram o quórum previsto para liberação comercial da CTNBio e proporcionaram anistia da produção de algodão transgênico. Em 2006 e 2015, documentos recomendaram

---

<sup>61</sup> O CONSEA separa povos e comunidades tradicionais dos povos indígenas em função de suas especificidades. Para fins de análise tais segmentos foram tratados em conjunto.

a obrigatoriedade da identificação nos rótulos de gêneros alimentícios que contenham a presença de Organismos Vivos Modificados (OVM). A lei que previa a rotulagem dos alimentos que contenham ou sejam produzidos com Organismos Geneticamente Modificados foi sancionada. Porém, posteriormente ocorreram muitos questionamentos pela indústria e pelo Poder Legislativo. Em 2018, a comissão do Senado aprovou a manutenção da indicação no rótulo dos alimentos que utilizavam ingredientes geneticamente modificados. O CONSEA emitiu também recomendações visando a não comercialização desses produtos, com destaque para a não aprovação da liberação do eucalipto transgênico e do milho transgênico, ambas em 2015.

Em grande parte, as exposições de motivos relativas aos transgênicos tinham como objetivo encaminhar ao presidente as mesmas recomendações que já haviam sido emitidas pelo CONSEA a outros órgãos, reforçando a necessidade de o governo acolher as suas sugestões. Uma exposição de motivo importante em 2008 foi a solicitação para que o governo brasileiro se posicionasse contrariamente à liberação de desenvolvimento de sementes com tecnologia genética de restrição de uso, conhecida pela sigla GURT (sementes transgênicas modificadas para se tornarem estéreis a partir da segunda geração). O CONSEA considerou que a liberação da produção dessas sementes acarretaria riscos à soberania alimentar, à biodiversidade, à segurança alimentar e à agricultura familiar tradicional.

O órgão do governo que libera a comercialização dos alimentos transgênicos (CTNBio) nem sempre tem o compromisso com a população de colocar a saúde acima de questões econômicas (Ribeiro e Marin, 2012). Dessa forma, pelas disputas econômicas acirradas envolvendo a questão da liberação dos alimentos transgênicos, diversos entrevistados consideraram essa pauta refratária:

Toda a discussão de biossegurança, a questão dos transgênicos, tanto o Consea quanto a Caisan tinham muito mais preocupações em relação a esses temas do que outras instâncias. Então, a gente não conseguia levar algumas dessas temáticas adiante (representante governamental – MDA/MDS 1).

Os temas em relação a agrotóxicos e transgênicos a gente foi bastante derrotado em todos os momentos, muita dificuldade, muita resistência [...] (presidente 1).

Nós fomos contra todo o tempo à liberação dos transgênicos e nada disso ficou, nada disso foi ouvido [...] (presidente 3).

A partir das entrevistas constatou-se que o modelo de produção vigente no país baseado no agronegócio tinha o apoio do governo federal, o que conferia uma força política e econômica para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Tal ministério foi mencionado como o principal opositor do Conselho na questão dos transgênicos:

Algumas respostas são radicalmente contra o que o Consea estava propondo. Em geral, as respostas que vinham do MAPA, Ministério da Agricultura, quando o tema estava ligado a questões de produção, em geral uma contestação ao que diz o Consea. (presidente 3).

Você tinha o MAPA e parte da Embrapa, que é do MAPA, defendendo e operando para a liberação de transgênicos (representante governamental -MDA/MDS 2).

Por exemplo, o MAPA era um que a gente não conseguia dialogar muito fortemente ali com a sociedade civil porque representava o setor do agronegócio (representante governamental – MDS 2).

Destaque-se que a sociedade civil, bem como a grande parte dos ministérios presentes no Conselho, com exceção do MAPA, se posicionava contra a liberação dos transgênicos, o que demonstrou que não havia uma unidade governamental. Pelas respostas contrárias do governo às solicitações do Conselho alguns entrevistados se mostraram descrentes em relação a avanços para a não comercialização de alimentos transgênicos:

Então, esses temas mais polêmicos, mais controversos, eles não tiveram e não terão posição do governo por conta do sistema capitalista que a gente vive. Uma disputa de interesses, principalmente interesses do ponto de vista econômico. Você nunca vai ter um governo, digamos, de

produção orgânica de alimentos. Você sempre vai ter o agrotóxico, sempre vai ter um transgênico, dada a diversidade e a formação política mesmo da nossa organização (representante governamental - MDA/MDS 2).

As recomendações referentes à agenda internacional, em 2008, envolveram a solicitação de inclusão de pautas em eventos, com destaque para os temas da soberania alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Houve também, em 2010, proposta de inclusão de membros na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Outras recomendações se referiam à ampliação do quadro de pessoal no Ministério das Relações Exteriores (2012) e assinatura de protocolos em 2013 e em 2014 de apoio financeiro para o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A maior parte das recomendações não foram dirigidas a um órgão governamental e sim ao governo brasileiro. Já as exposições de motivos referentes à agenda internacional ocorreram em três anos - 2008, 2009 e 2010. Em geral, consistiram no encaminhamento ao presidente de recomendações já enviadas, ressaltando propostas para que a política comercial externa brasileira fosse capaz de reafirmar as políticas de SAN no Brasil e no mundo.

No que concerne aos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional destacam-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para a maioria das recomendações referentes ao PAA não havia identificação do órgão de destino. As recomendações referentes a tal programa requisitavam a formalização de parcerias para a ampliação do programa em comunidades atingidas por barragens (2010) e a adoção de procedimentos para o seu aprimoramento e reformulação, especialmente em relação à modalidade leite (2012 e 2015). As exposições de motivos relativas ao PAA registraram, em 2007, os avanços obtidos na atuação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e manifestaram a preocupação quanto à possibilidade de mudanças na equipe do órgão. Em 2013, encaminharam-se proposições com a finalidade de enfatizar a importância deste programa para o Sistema e para a Política Nacional de SAN e propostas com o objetivo de contribuir para a consolidação e aprimoramento do acesso dos produtos da agricultura familiar, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, aos mercados institucionais.

As recomendações referentes ao PNAE ocorreram em 2010 e 2015 e foram dirigidas a um órgão sem identificação e ao Ministério da Educação, respectivamente. A primeira recomendação era sobre a formalização da parceria entre a CONAB e o Comitê de Ação pela Cidadania para a realização de uma pesquisa avaliativa sobre a compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE. A outra recomendação emitida, em 2015, tinha como objetivo estimular a adoção de ações destinadas para garantir o fortalecimento institucional do programa como uma política estratégica para a SAN da população de milhões de escolares.

As exposições de motivos referente ao PNAE foram expedidas em 2009, 2010 e 2013. A primeira exposição de motivos, emitida em 2009, expressou a insatisfação da mesa diretiva do Conselho com a decisão governamental de editar a medida provisória que dispunha sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola, interrompendo o processo de diálogo e participação que estava sendo realizado na construção do Projeto de Lei da Câmara que tratava da reorientação do PNAE. Em 2010 e 2013 os documentos sugeriram medidas para o seu o aprimoramento, fortalecimento e a consolidação do acesso dos produtos da agricultura familiar, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, aos mercados institucionais.

As recomendações relativas à regulação da rotulagem e publicidade dos alimentos apareceram mais tardiamente nos anos de 2012, 2013 e 2014 e foram enviadas em grande parte ao Poder Legislativo. Neste período as recomendações objetivaram garantir aprovações ou priorizações na tramitação de Projetos de Leis. Em 2007 foi publicada uma exposição de motivo, solicitando veto ao determinado artigo que tinha o intuito de abrandar a inibição de propagandas que colocavam em risco a amamentação. Destaca-se que parecia ser necessário intensificar ações e iniciativas para a aprovação dos Projetos de Lei, visto que algumas propostas estavam havia anos em tramitação no congresso. Um ex-presidente do Conselho destacou a relação complexa desse tema com o congresso:

Há uma disputa obviamente no campo do sobrepeso e obesidade e das doenças sociais da alimentação, o tema dos ultraprocessados, da regulação dos alimentos, mas aí a relação é mais complexa, não diria que o governo acatou ou deixou de acatar, algumas coisas têm que ser com o Judiciário, outras coisas com o impacto congressual, não posso

esquecer que esses governos que lançaram o guia alimentar, que foi uma coisa notável, algumas coisas que você tem essas posições mais ambivalentes no governo, para mim, são normais na política (presidente 2).

Para Henriques; Dias e Burlandy (2014) esse tema mobilizava fortes interesses tanto no Poder Legislativo (*lobby* das indústrias de alimentos) quanto no Poder Executivo (ministérios). As iniciativas legislativas encontravam entraves pela alegação da censura por parte dos agentes privados. Esse argumento é sustentado tanto por segmentos das indústrias/empresas de alimentos, quanto por alguns segmentos do setor publicitário que têm como prática básica a utilização de estratégias de *marketing*. As questões de ordem econômica também diminuem a capacidade da ação governamental frente aos embates sofridos, já que implicam riscos de redução dos lucros por parte das indústrias/empresas de alimentos.

O orçamento foi mencionado somente em uma das recomendações, enviada ao MDS. Por outro lado, apareceu nas exposições de motivos de forma frequente no período de 2006 a 2012 e em 2016. A maioria das exposições solicitavam suplementação orçamentária para diversos programas e ações. Alguns programas/ações mencionados foram: PNAE, SISVAN, Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos, Construção de Cisternas para Armazenamento de Água e ações de Alimentação e Nutrição para a Saúde. Destaca-se que para o SISVAN foi solicitada a criação de um incentivo a ser transferido aos estados e municípios para a realização de diversas ações em prol da sua consolidação. Os documentos também descreveram certa apreensão do Conselho em relação aos programas que apresentaram baixa execução orçamentaria nos anos anteriores ou que receberam um orçamento inferior ao que foi proposto. Um dos documentos comparou o orçamento proposto pelo CONSEA com o resultado do Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) para o mesmo ano 2009. O quadro 13 demonstra a síntese das propostas do Conselho, o recurso aprovado pelo PLOA e a diferença entre tais orçamentos.

**Quadro 13: Síntese das propostas do CONSEA para o OGU 2009 e o PLOA 2009**

<b>Tema</b>	<b>Órgão</b>	<b>Propostas p/ OGU 2009 (R\$)</b>	<b>PLOA 2009 (R\$)</b>	<b>Diferença (R\$)</b>
Programa de Aquisição de Alimentos – PAA	MDS, MDA	1.280.000.000,00	775.387.687,00	504.612.313,00
Assistência Técnica e Extensão Rural	MDA	477.000.000,00	247.982.520,00	229.017.480,00
Abastecimento Agroalimentar - PROHORT e Organização de Pequenos e Micro Varejistas	CONAB	Adequação da PGPM + 2.486.800,00	700.000,00	1.786.800,00
Cisternas	MDS	139.000.000,00	59.196.916,00	79.803.084,00
Água para produção no semiárido	MDS	48.000.000,00	25.000.000,00	23.000.000,00
Apoio ao SISAN	MDS	13.000.000,00	3.000.000,00	10.000.000,00
Monitoramento da SAN	MDS	2.000.000,00	Sem informação	-
Mobilização, semiáridos e capacitação com vistas construção do SISAN	MDS	Criar ação ou incluir nas ações já existentes	Sem informação	-
Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA	SEDH	Disponibilizar recursos para seu funcionamento	Sem informação	-
Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais	MDS	12.000.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00
Demarcação e Regularização de Terras Indígenas	FUNAI	45.000.000,00	39.000.000,00	6.000.000,00
Etnodesenvolvimento. em Terras Indígenas	FUNAI	25.000.000,00	14.000.000,00	11.000.000,00
Distribuição de Alimentos	MDS	104.000.000,00	69.000.000,00	35.000.000,00
Demarcação de Terras Quilombolas	INCRA	Ampliação das dotações	Aceito 10.287.130,00	-
Alimentação e Nutrição para a Saúde	MS	112.000.000,00	49.600.000,00	62.400.000,00
Educação Alimentar	MDS	20.000.000,00	6.000.000,00	14.000.000,00

Alimentação Escolar	FNDE	Dotação que contemple a educação básica, o EJA e o aumento do <i>per capita</i>	Contempla EJA e ensino médio, mas não contempla o aumento do <i>per capita</i>	-
Aquicultura e Pesca	SEAP	Ampliação das dotações	Aceito	-

Nota: A coluna diferença foi feita pela autora.

Fonte: Exposições de motivos n° 017/2000

Observou-se que o orçamento do PLOA é bem inferior quando comparado com o sugerido pelo CONSEA. A partir das entrevistas constatou-se que ainda há muitos desafios na gestão orçamentária para a política de SAN, como as restrições orçamentárias e a fragmentação dos recursos entre programas:

Porque se está ocorrendo uma fragilização institucional, uma fragilização dos programas, uma redução de orçamento, notadamente essa agenda está sendo desvalorizada. Se a agenda está sendo desvalorizada, a participação, a não ser em exceções muito pontuais, a participação também fica prejudicada. Então, se cria um círculo vicioso nesse processo (presidente 4).

Aí o orçamento é uma coisa que dificulta, aquilo que está num programa, como é que vai pro outro, como é que você mistura, então, assim, é desafiador mesmo, eu acho que a questão orçamentária é um problema, você viver o plano plurianual também, tudo nas caixinhas, então tem essa dificuldade (sociedade civil – FBSSAN 2).

Apesar desses desafios, alguns representantes governamentais enxergaram o orçamento como um mecanismo importante de efetivar a intersectorialidade, especialmente a partir da construção do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa Temático de SAN no Plano Plurianual.

Porque na hora que você fala de financiamento, você fala de orçamento da administração pública, você dá concretude à intencionalidade e à retórica da intersectorialidade. Isso faz com que de fato setores das áreas técnicas saiam da sua caixinha do planejamento, da gestão orçamentária e se comprometa com um processo mais compartilhado e o processo intersectorial [...] porque foi um movimento de 2011, quando a gente

estava começando a gestão daquele ciclo de gestão quatro anos, o PPA forçou o encontro dessas instituições. Para que a gente planejasse de forma conjunta o orçamento, as ações, as prioridades (representante governamental – MS 1).

O plano nacional de segurança alimentar e nutricional teve essa função, esse objetivo de olhar todo o orçamento da explanada para ver tudo o que está esparramado por lá de ações que tinham a ver com segurança alimentar e nutricional, e organizar isso, que resultou no plano. No meu entendimento foi o mais interessante exercício de organizar intersetorialidade dentro do governo com o Consea (representante governamental -MDA/MDS 2).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) apareceu em 2015 em uma recomendação destinada ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, orientando a criação de uma comissão permanente sobre esse assunto em tal Conselho. A exposição de motivos sobre o DHAA apresentou, em 2009, a decisão tomada pelo CONSEA de iniciar ampla mobilização social e política em prol da aprovação da PEC 047/2003<sup>62</sup> e consequente inserção do Direito Humano à Alimentação Adequada no rol direitos fundamentais expressos na Carta Magna. Em 2011, a outra exposição de motivos recomendou que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetivasse uma Comissão Especial para monitorar as violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada em uma instância permanente para recebimento, apuração, documentação e encaminhamento de situações de violações ao direito à alimentação adequada.

Além das principais temáticas descritas acima, variados temas apareceram nas recomendações e nas exposições de motivos, demonstrando a grande diversidade de assuntos abordado pelo CONSEA. O quadro 14 apresenta tais temas e os anos em que foram objeto de encaminhamentos do Conselho.

---

<sup>62</sup> A Proposta de Emenda Constitucional PEC 047/2003 tem como objetivo a inclusão, no artigo 6º da Constituição Federal, do direito humano à alimentação adequada e saudável.

**Quadro 14: Outros temas contidos nas recomendações e nas exposições de motivos por ano de publicação. Brasil, 2006 a maio de 2016**

<b>Recomendações</b>	<b>Ano</b>
Proposta do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	2006/2007/2008
Meio ambiente	2008
Reforma Agrária	2010
Orgânicos	2011
Controle da anemia	2011
Guia Alimentar	2014
Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana	2014
Alimentação adequada e saudável	2015
Cultura alimentar	2015
Acesso à água	2014/2015
Assegurar a continuidade do Centro Josué de Castro	2011
Reestabelecimento da lista suja do Trabalho escravo	2015
<b>Exposições de Motivos</b>	<b>Ano</b>
Proposta do marco regulatório das organizações da sociedade civil	2006/2007/2008/2012
Providências para o surto Beribéri	2006
Reconhecimento dos avanços do salário mínimo	2007
Protesto Dom Luiz Flávio Cappio	2007
Preços dos alimentos	2008/2011/2013
Ações emergenciais para os desabrigados das Enchentes	2008
Crise do sistema alimentar global	2008

Centenário Josué de Castro	2008
Acesso à água	2008
Política de garantia de preços Mínimos	2008
Lei dos Cultivares	2008
Meio ambiente	2008
Agrocombustíveis	2008
Mudanças climáticas	2009/2014
Agrotóxicos	2009/2013
Celíacos	2009
Agradecimento ao Presidente Lula	2010
Saúde e SAN	2011
Reforma agrária	2011
Código florestal	2012
Políticas de agroecologia e Produção orgânica	2012
Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade	2012
Abastecimento alimentar	2012
Diversidade biológica	2014/2015/2016
Pesca artesanal	2014
Educação alimentar e Nutricional	2014
Carta aberta da sociedade civil	2014
Reestabelecimento da lista suja do Trabalho escravo	2015
Alimentação Adequada e Saudável	2015

Convite à presidenta para Cerimônia de Celebração do Dia Mundial da Alimentação e do Ano Internacional do Solo	2015
--	------

Fonte: Elaboração própria a partir das recomendações e exposições de motivos

Nesses outros temas destacam-se os assuntos relativos ao acesso à água, proposta do marco regulatório das organizações da sociedade civil, preço dos alimentos, agrotóxicos e diversidade biológica. Os outros tópicos apareceram com frequência eventual.

As proposições referentes ao acesso à água recomendavam parcerias entre o MDS e determinadas OSCIP, para a implantação de tecnologias sociais na região norte. Sugeriram também que municípios afetados pela crise de abastecimento hídrico adotassem medidas cabíveis para assegurar a todas as crianças, os direitos de acesso à água potável e livre de quaisquer riscos à saúde e à alimentação escolar.

A proposta do marco regulatório da sociedade civil era referente à construção de parcerias com menos burocracia entre as organizações e o poder público na implementação de políticas que envolvam recursos federais.

As manifestações sobre os preços dos alimentos enfatizaram a necessidade de enfrentar a conjuntura de elevação dos preços, com o objetivo de minimizar seus impactos para a soberania e segurança alimentar no Brasil e no mundo.

Sobre os agrotóxicos as proposições solicitavam que a Sulfluramida e o Sulfonato de Perfluorooctano fossem banidos, visto que tais substâncias podiam ser transportadas, tanto pela água como pelo ar, sendo capazes de provocar efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente. Sugeriram também o veto de artigos ou Projetos de Lei que flexibilizam o uso dos agrotóxicos.

As exposições de motivos relativas à diversidade biológica envolveram mais o Legislativo, sendo solicitada a retirada de um Projeto de Lei, que tratava da

regulamentação de dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).<sup>63</sup> O referido Projeto de Lei (PL) foi aprovado no Congresso Nacional o que levou o CONSEA a expedir um novo documento, solicitando seu veto parcial. Solicitou-se que a regulamentação desse PL fosse realizada com ampla participação da sociedade, em especial dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, detentores dos conhecimentos tradicionais e direitos a eles associados.

Em relação à dinâmica de atuação do CONSEA, identificou-se nas atas e entrevistas a preocupação do Conselho melhorar a interlocução com o Governo ou ter um papel mais ativo no monitoramento das respostas, visto que houve muitas proposições das plenárias traduzidas em recomendações e exposições de motivos que não tiveram repercussão. Alguns entrevistados enfatizaram essa questão:

A gente fez as exposições de motivos todas que você leu, a gente nem sempre tinha resposta, essa era uma grande queixa (sociedade civil – COEP).

Por outro lado, nós começamos a fazer o monitoramento num dado momento, das respostas e encaminhamentos das exposições de motivo. Você vê que inúmeras coisas não têm resposta. Então, para quem nós estamos falando afinal de contas? Ou não vinha nenhuma resposta, ou, quando vinha, vinha contestando. E agora, o que eu faço? Não tinha a tréplica, mas a gente mantinha o tema em pauta (presidente 3).

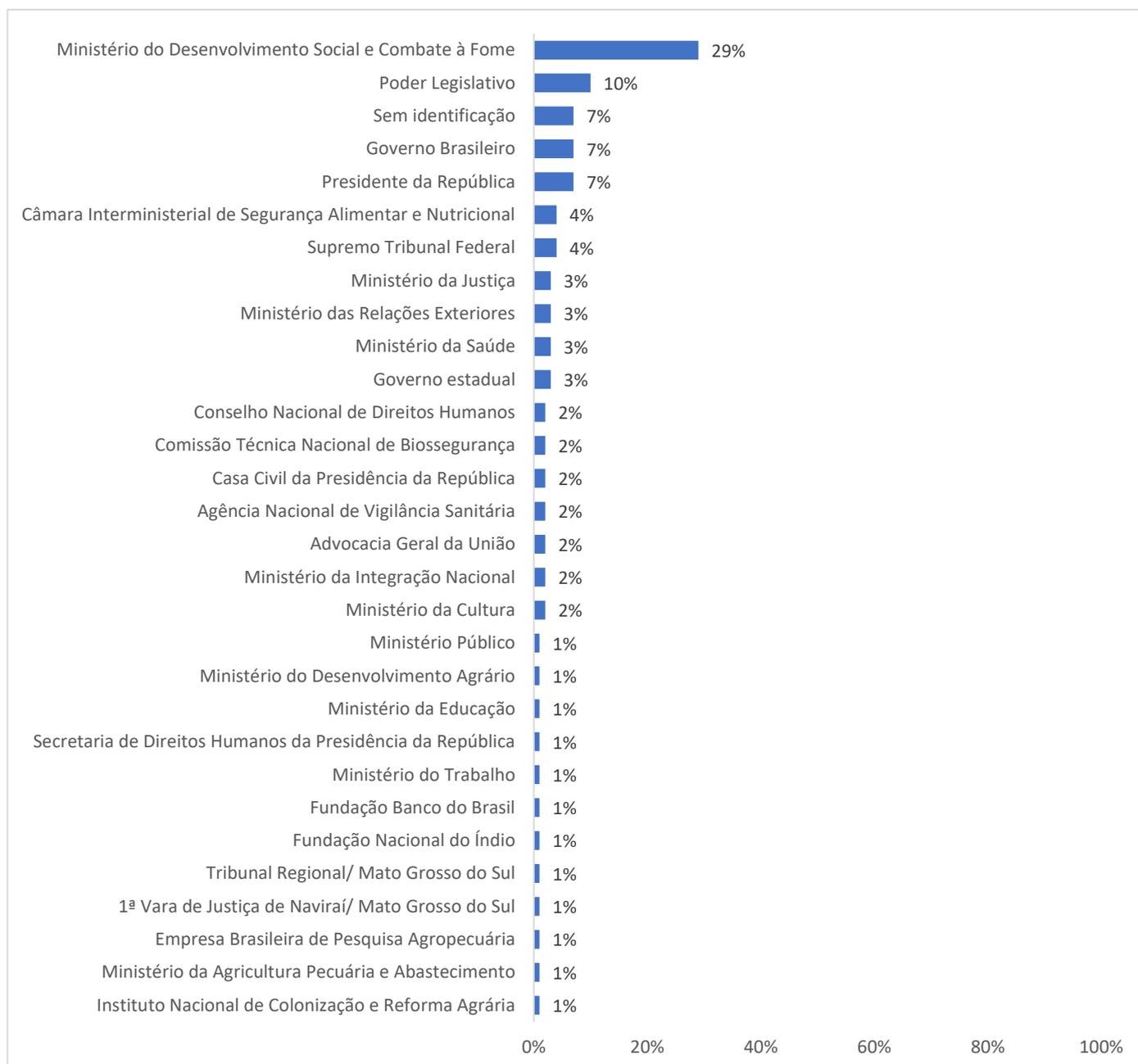
Além dos temas contidos nas recomendações, é interessante analisar os principais órgãos a que se destinam. Das 103 recomendações analisadas apareceram 30 órgãos

---

<sup>63</sup> O patrimônio genético nacional e os conhecimentos tradicionais associados estão diretamente relacionados com a efetivação do direito humano à alimentação adequada, bem como com a soberania e segurança alimentar e nutricional, sendo estes essenciais para garantir diversidade alimentar, mecanismos de resistência a pragas e intempéries climáticas, bem como liberdade e autonomia dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e aos agricultores e agricultoras familiares. Destaca-se que os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores e agricultoras familiares devem ser considerados pelo Governo Federal como guardiões da biodiversidade e da agrobiodiversidade, como sujeitos coletivos que desenvolvem e aplicam conhecimentos tradicionais associados, não apenas como provedores de conhecimentos e de elementos da biodiversidade e da agrobiodiversidade.

diferentes, o que reforça a amplitude que os assuntos abordados pelo CONSEA podem alcançar. A figura 7 demonstra a frequência com que os 30 órgãos foram mencionados.

**Figura 7: Frequência (%) de órgãos mencionados em relação ao total de recomendações. Brasil, 2006 a maio de 2016.**



Fonte: Elaboração própria, a partir das recomendações.

A partir da figura 6 destacam-se alguns pontos importantes. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi o órgão mais acionado para o envio das recomendações. O tema mais frequente dessas recomendações foi o semiárido, com renovação ou formalização de termos de parcerias para a construção de cisternas entre o MDS e outras organizações.

O Poder Legislativo também foi bastante acionado, especialmente para revogação ou priorizações de Projetos de Lei. As recomendações se direcionaram principalmente à Câmara dos Deputados. Destaca-se que algumas dessas recomendações não obtiveram retorno; dessa forma, determinados Projetos de Lei ainda se encontram em tramitação no congresso. As recomendações enviadas ao poder legislativo envolveram os temas: povos e comunidades tradicionais, agrotóxicos, transgênicos e regulação da publicidade e rotulagem. Esses temas são questões caras ao debate de SAN, demonstrando que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que tais assuntos sejam considerados como prioridades do governo ou encarados de forma a garantir o Direito Humano a Alimentação Adequada e Saudável.

A maior parte das recomendações foram destinadas a órgãos federais, porém identificaram-se documentos com destino a outras esferas e instituições, como os governos estaduais e suas respectivas prefeituras, Tribunais Regionais, à fundação Banco do Brasil e a alguns conselhos (Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional de Direitos Humanos).

Apesar de na sua definição constar que as recomendações seriam destinadas a um determinado órgão público, 7 foram destinadas diretamente ao presidente da república (5 em 2006, 1 em 2007 e 1 em 2010), 7 recomendações não tinham órgãos específicos destinando-se de forma geral ao governo brasileiro (3 em 2008, 1 em 2010, 1 em 2013 e 2 em 2014) e em 7 não foi possível identificar os órgãos de destino (1 em 2007, 1 em 2008, 4 em 2012 e 1 em 2012), pois a informação não estava discriminada nos documentos. Esse resultado pode sinalizar uma fragilidade na efetividade desses documentos e conseqüentemente na atuação do CONSEA.

Ressalta-se a complexidade do CONSEA em lidar com vários órgãos governamentais e entidades da sociedade civil munidos de diversos interesses e opções

políticas. Apesar disso, o Conselho se configura como um espaço importante para a negociação e formulação de propostas voltadas à consecução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dados os avanços do marco legal-institucional dessa área. O fortalecimento da dinâmica de atuação do CONSEA é relevante para a superação dos desafios da política no sentido de priorizar os objetivos de bem-estar social e de saúde da população, o que implica o enfrentamento de fortes interesses de mercado que permeiam a área de alimentação e nutrição.

## **Capítulo 6 - A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica, atores e agenda**

O objetivo deste capítulo é analisar a atuação do Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) no período definido para o estudo. A partir de análise documental e das entrevistas, procura-se explorar a dinâmica, a agenda, os atores envolvidos e os desdobramentos da atuação dessa instância de coordenação da política nacional e a articulação entre os setores do governo envolvidos com a construção da Segurança Alimentar e Nutricional.

### **6.1 Estrutura e Dinâmica da CAISAN**

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) foi criada em 2007,<sup>64</sup> como uma instância responsável em promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional (CAISAN, 2018). Apesar da Câmara ter sido criada em 2007, suas reuniões tornaram-se periódicas e registradas em atas a partir de 2012. A demora de 5 anos entre a constituição e o funcionamento permanente desse espaço revelou que podem ter ocorrido certas indefinições sobre qual seria o melhor formato para garantir a sua estruturação. A partir das entrevistas identificou-se que a definição sobre seu lócus institucional e quem deveria participar desse espaço governamental foi alvo de controvérsias, implicando em diversos debates. Compreende-se que a construção de um novo modelo de governança, envolvendo a atuação conjunta de diferentes setores do governo é complexo e requer, portanto, um determinado tempo e discussões para que possa se estruturar e alcançar os objetivos propostos, exercendo seu papel de forma efetiva.

A CAISAN, desde sua criação, ficou vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) sob coordenação do Ministério do

---

<sup>64</sup> A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) foi criada pelo Decreto nº 6273, de 23 de novembro de 2007, entretanto a criação de tal instância já estava prevista em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2010, segundo seu regimento interno, a Câmara era composta pela presidência, pleno ministerial (ministros integrantes do CONSEA), pleno executivo (representantes dos ministérios), secretaria-executiva e comitês técnicos (CAISAN, 2010).

Em 2016, a Câmara teve sua estrutura organizacional modificada, no que diz respeito à composição do pleno. No referido ano, a CAISAN, passou a ter um único pleno composto pelos representantes governamentais titulares (ministros) e suplentes (designados pelo ministro) do CONSEA (CAISAN, 2016). Dessa forma, os ministros passaram a frequentar as reuniões eventualmente. A partir dessa mudança, a Câmara passou a apresentar a seguinte organização: pleno da CAISAN (ministros, secretários, diretores e outros técnicos do governo), presidência, secretaria-executiva, comitês gestores (incluídos pelo regimento interno de 2014) e comitês técnicos (CAISAN, 2016).

A mudança referente à composição do pleno foi decorrente da dificuldade de se realizar reuniões com o pleno ministerial. Segundo relatos, a dificuldade de reunir todos os ministros ocasionou a demora na expedição de resoluções e recomendações internas do governo, dificultando a gestão nesse espaço. Esse fato também revelou que o poder de decisão final ficava a cargo do pleno ministerial. Tal centralização decisória pode ser confirmada pelo trecho abaixo:

Até que chegou a um momento em que a gente não conseguia nem fazer gestão aqui, porque tudo tinha que ser tratado pelo pleno ministerial, e a gente não conseguia, era muito difícil (representante governamental – MDS 1).

Nesse sentido, foi apresentada a proposta de fortalecer o pleno da CAISAN (titulares e suplentes), decidindo dar mais autonomia e agilidade às suas ações, semelhante à de outros conselhos, comitês gestores, entre outros. Isso foi importante para garantir que as discussões ocorressem e a agenda fluísse. Ressalte-se que a única reunião do pleno ministerial ocorreu no segundo semestre de 2011, contando com a participação de muitos suplentes. Nessa reunião foi aprovado o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015. Os ministérios que tiveram a representação de seus ministros foram: o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Desenvolvimento

Agrário, Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura, Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

A CAISAN era presidida pelo secretário-geral do CONSEA, cargo ocupado pelo ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por sua vez, a secretaria-executiva era exercida pelo representante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do mesmo ministério (CAISAN, 2018). Nas ausências e impedimentos do presidente, exerce suas atribuições, como substituto, o secretário-executivo da CAISAN (CAISAN, 2016).

Os comitês gestores tinham por finalidade apoiar e acompanhar as ações necessárias à operacionalização de programas ou planos intersetoriais relativos à política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tais comitês eram compostos por representantes dos ministérios e secretarias especiais, podendo ter a participação de convidados de outros órgãos, entidades públicas e da sociedade civil (CAISAN, 2016).

Os comitês técnicos eram órgãos de assessoramento da CAISAN que subsidiam as tomadas de decisão. Possuíam a mesma composição dos comitês gestores e sua duração deve ser delimitada, podendo ser prorrogada quando necessário (CAISAN, 2016). Durante o período do estudo a CAISAN instituiu 13 comitês técnicos. Os objetivos e as vigências de cada comitê estão descritos no quadro 15.

**Quadro 15: Comitês técnicos instituídos pela CAISAN de acordo com seus objetivos e vigências. Brasil, 2009 a 2015**

Comitê Técnico	Objetivo	Vigência
CT1	Elaborar a proposta de balanço da implementação das proposições da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), definir e encaminhar estratégias de comunicação da CAISAN para a III CNSAN +2, a ser submetida ao Plenário da CAISAN.	25/06/2009 a 31/06/2009
CT 2	Elaborar proposta de Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	23/10/2009 a 30/11/2009

CT3	Preparar documento com recomendações ao pleno ministerial, para sua aprovação, acerca do processo de elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	25/11/2010 a 13/12/2010
CT4	Coordenar o processo de elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	03/05/2011 a 10/07/2011
CT5	Coordenar as ações do governo federal no que se refere ao acompanhamento e apresentação de propostas ao Projeto de Lei do Senado nº 51/2008, que institui a Política Nacional de Abastecimento, além de sistematizar as contribuições já acumuladas, visando à elaboração de texto para eventual decisão de encaminhamento de substitutivo ao referido Projeto de Lei	19/05/2011 a 10/07/2011
CT 6	Elaborar o Plano Intersetorial para Prevenção e Controle da Obesidade	10/06/2011 a 10/08/2011
CT7	Definir critérios e processo para a escolha de delegados no governo federal para participação na IV conferência; definir metodologia, programação e cronograma de atividades mobilizadoras e de preparação dos delegados; definir proposta de metodologia, tema e conteúdo para a oficina dos gestores públicos prevista na programação da conferência, entre outras	23/09/2011 a 10/11/2011
CT8	Garantir o debate e a articulação do governo e da sociedade civil para consolidação da posição do governo brasileiro sobre o Marco Estratégico Global de Segurança Alimentar e Nutricional, em fase de elaboração no Comitê Mundial de Segurança Alimentar.	Não foi formalmente instituído
CT9	Monitorar, avaliar e divulgar a implementação dos objetivos e das metas pactuados no I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012/2015).	26/04/2012 a 31/12/2015 (apesar de ter sido formalmente instituído apenas em 2014, o CT desenvolvia suas atividades desde 26/04/2012, data de sua primeira reunião)
CT10	Apoiar e garantir ações voltadas para Povos e Comunidades Tradicionais, em consonância com o Decreto nº 6.040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais	24/09/2012 a 31/12/2015 (apesar de ter sido formalmente instituído apenas em 2014, o CT desenvolve suas atividades)

		desde 24/09/2012, data de sua primeira reunião)
CT 11	Implementar as ações contidas no documento “Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade: Recomendações para estados e municípios”, elaborado no âmbito CAISAN	03/02/2014 a 31/12/2015 (apesar de ter sido formalmente instituído em outubro de 2014, o CT desenvolve suas atividades desde 03/02/2014, data de sua primeira reunião)
CT12	Subsidiar o debate e elaborar a parte relativa ao tema de Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA).	Instituído em 12/05/2015. Sem informação sobre seu término
CT13	Dar seguimento ao documento Subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP), de forma a apoiar o processo de organização e implementação das ações do governo federal relativas à agricultura urbana e periurbana, bem como orientar as ações de estados e municípios.	Julho a dezembro de 2015

Fonte: (CAISAN, 2018).

A partir das entrevistas observou-se que os comitês técnicos são estratégias importantes para que as discussões sejam mais aprofundadas e estruturadas, contribuindo também para definição de ações intersetoriais. A maior parte dos comitês técnicos abordou a construção, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrando a prioridade desse tema para a Câmara. Tal Plano foi mencionado como o principal instrumento de conexão entre os diversos setores e de promoção da intersectorialidade.

Acho que o maior ligador dos setores é o Plano Nacional de Segurança Alimentar. Porque cada um tem que ter as suas ações, existe o comitê técnico de monitoramento da Caisan, que monitora o Plano, e os diversos comitês técnicos ajudam a aprofundar o tema (representante governamental – MS 2)

Segundo seu decreto de criação, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) era integrada pelos representantes governamentais

titulares e suplentes no CONSEA. Dessa forma, assim como o CONSEA, a Câmara também passou por alguns deslocamentos na sua composição ao longo do tempo. Em 2016, a CAISAN era composta por 20 órgãos governamentais, conforme o quadro 16 demonstra.

**Quadro 16: Composição da CAISAN. Brasil, 2016.**

Órgãos do Governo Federal	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Casa civil da Presidência da República
	Ministério da Saúde
	Ministério das Relações Exteriores
	Ministério da Educação
	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
	Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
	Ministério do Meio Ambiente
	Ministério da Justiça e Cidadania
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
	Ministério da Integração Nacional
	Ministério da Pesca e Aquicultura*
	Ministério da Fazenda
	Ministério das Cidades
	Ministério da Cultura
	Ministério do Trabalho e Previdência Social
	Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial

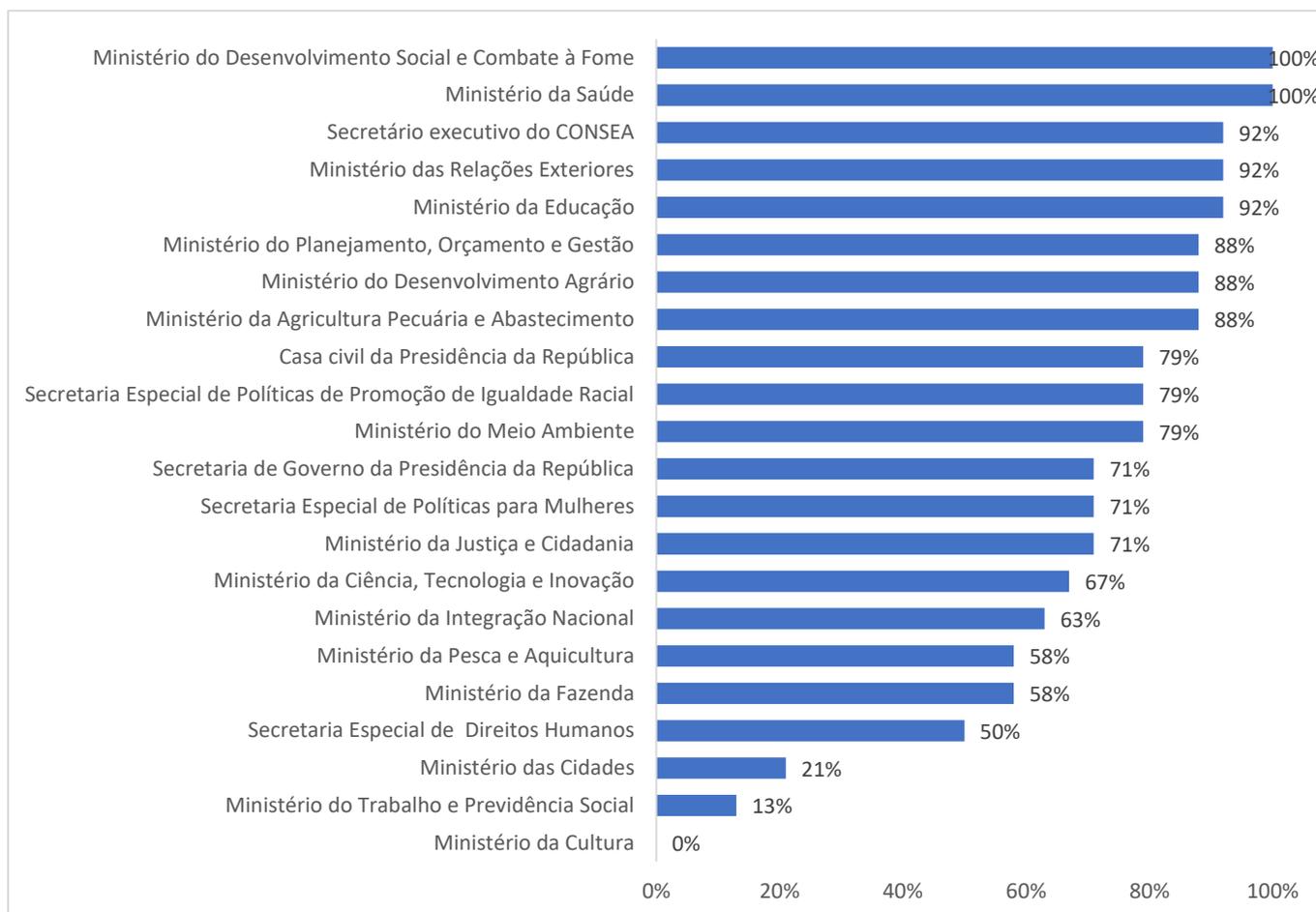
	Secretaria de Governo da Presidência da República
	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres
	Secretaria Especial de Direitos Humanos

Nota: O quadro contém 21 representantes, pois foi incluído o Ministério da Pesca e Aquicultura que compunha a CAISAN até 2015 antes de ser extinto pela presidente Dilma Rousseff.

Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise das atas buscou-se evidenciar o envolvimento dos órgãos governamentais com a Câmara de acordo com a participação dos representantes dos ministérios nas reuniões. Observou-se que nenhuma das reuniões foi presidida pelo secretário-geral do CONSEA (cargo exercido pelo ministro do MDS). Todas as plenárias foram dirigidas pelos secretários executivos da Câmara. A figura 8 demonstra a participação dos órgãos governamentais no período do estudo.

**Figura 8: Participação dos representantes governamentais nas reuniões da CAISAN. Brasil, janeiro de 2012 a maio de 2016**



Nota: O eixo x refere-se ao percentual de participação dos representantes governamentais listados no eixo y em relação as 24 atas analisadas. Para a análise foram observados os 20 representantes governamentais de acordo com o último regimento publicado em 2016 mais o Ministério da Pesca e Aquicultura e o CONSEA

Fonte: Elaboração própria.

Observou-se que os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o da Saúde (MS) estiveram presentes em todas as reuniões, em geral com mais de um representante. Depois desses, o secretário executivo do CONSEA, os Ministérios da Educação e das Relações Exteriores foram os mais participativos. Resultado similar foi encontrado na análise da presença dos representantes governamentais nas plenárias do CONSEA. As entrevistas revelaram que o protagonismo de alguns participantes dentro

dos ministérios demonstra uma atuação ativa na agenda da Segurança Alimentar e Nutricional.

Além do Ministério da Cultura (que não participou de nenhuma reunião no período), os dois ministérios que participaram de menos da metade das reuniões foram: o das Cidades e o do Trabalho e Previdência Social. Nas plenárias do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi encontrado o mesmo resultado.

O representante da secretaria do governo da Presidência da República foi o que apresentou menor rotatividade. Destacam-se outros ministérios que demonstraram baixa alternância dos participantes: Relação Exteriores e da Educação. Tais representantes também eram assíduos nas reuniões do Conselho. A questão da rotatividade dentro da CAISAN foi mencionada como um dos desafios iniciais dessa instância:

[...]então era um desafio você mobilizar os órgãos para que os seus representantes tivessem presentes e de alguma forma não acontecesse aquilo que muitas vezes acontecia de mandar a cada reunião uma pessoa diferente. Então, você criar uma cultura institucional com referência, pontos focais, uma aprendizagem institucional dentro de Ministérios [...]ao redor dessa temática era um dos grandes desafios que a Caisan teve no começo, para poder se estruturar (representante governamental – MDA/MDS 1).

Constatou-se que os mesmos participantes presentes nas plenárias do CONSEA compareciam nas reuniões da CAISAN. Segundo uma representante governamental a relação deveria efetivamente funcionar dessa forma para que a discussão do Conselho fluísse para a Câmara de uma maneira mais qualificada, conforme pode ser visto na fala abaixo:

Quem participa das reuniões da Caisan no geral estão na plenária do Consea, e são pessoas que têm uma boa relação e uma identidade com a política nacional de segurança alimentar, etc, são os militantes da agenda da segurança alimentar dentro dos Ministérios (representante governamental – MS 2).

Ao longo do tempo, segundo um representante governamental, a CAISAN foi adquirindo um certo reconhecimento dentro do governo pelos resultados que produzia, fazendo com que os Ministérios criassem estruturas, como coordenações ou secretarias para responder institucionalmente ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional.

Para Burlandy (2009), a câmara potencializa a participação dos primeiros escalões de governo e os compromete em torno da construção de uma agenda própria de negociação (considerando as dificuldades prévias de participação sistemática dos mais altos escalões no CONSEA). Essa era uma demanda importante, pois sem este envolvimento de decisores governamentais há uma demora nas tomadas de decisão e consequentemente na viabilização de programas e políticas da área.

Entretanto, a partir da análise documental e das entrevistas constatou-se que havia uma frágil participação ministros na CAISAN, estando mais frequentes nas reuniões os suplentes dos ministros, representados em maior parte por diretores e técnicos. Uma ex presidente do Conselho chamou a atenção para esse aspecto:

Agora, a questão é a seguinte, a Caisan é um espaço por excelência que deveria ter a presença, pelo menos de quando em vez, dos ministros, do escalão superior, para tomar as decisões. Isso não acontecia, estavam lá os gestores muito engajados, muito comprometidos, mas cujo poder estava em outro lugar (presidente 3).

Um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário expressou que os atores do governo federal não tinham tempo hábil de participar desse grande número de reuniões: pleno da CAISAN, plenária do CONSEA, comissões permanentes e reuniões internas nos ministérios. Defendeu que era preciso refletir sobre essa organização, pois o grande número de eventos, dificultava a participação dos representantes dos ministérios, especialmente dos ministros.

Era sempre um desafio mobilizar 19 Ministérios para participar de uma instância que tinha um calendário de reuniões bem intenso, tanto no Consea, porque os membros do governo eram também membros do Consea, como na Caisan. O Consea tinha vários grupos de trabalho com temas específicos que precisavam ser acompanhados, assim como a

Caisan precisava desse acompanhamento (representante governamental – MDA/MDS 1).

Além do grande número de reuniões parece haver uma questão ligada à hierarquia desta instância. Para alguns entrevistados uma das questões que sugere a tênue presença da alta cúpula pode ser explicada pela CAISAN ter sido vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome e não à Casa Civil da Presidência da República, como o CONSEA, diminuindo, assim, sua força política:

Como você tem uma enorme dificuldade de reunir ministros, a não ser que seja uma chamada da Presidência da República, mas no caso da Caisan quem convoca os ministros é um outro ministro, no caso, do Desenvolvimento Social, o grau de atendimento a essa convocação varia muito, dependendo de como está a questão política mesmo, da agenda (presidente 4).

Inicialmente, essa questão, sobre o local de coordenação da CAISAN foi alvo de amplo debate entre os integrantes do CONSEA. A realização das entrevistas revelou que, após alguns anos de experiência, a maioria dos representantes governamentais concordou que a Câmara desempenhou bem suas funções, conseguindo manter a constância no trabalho, com diversos setores reunidos, mesmo estando vinculada ao MDS. Cabe ressaltar que a pressão exercida pelo Conselho também influenciava a participação dos ministérios.

Por outro lado, alguns entrevistados ainda defendiam que a intersetorialidade poderia ser fortalecida caso essa instância tivesse ficado em um local suprasetorial. Corroborando essa questão, Burlandy, (2009a) afirma que a Câmara pode enfrentar alguns desafios para promover a intersetorialidade por ter sido vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome e não à Casa Civil da presidência da República, como o CONSEA. As falas abaixo evidenciam tal posição:

Onde é que a Caisan deveria estar? Ela deveria estar na Casa Civil, e não, no MDS. Da mesma forma que sempre se brigou para que o Consea não saísse da presidência, ou na Secretaria Geral. É difícil que um

Ministério consiga incidir politicamente sobre outro (representante governamental-CONAB).

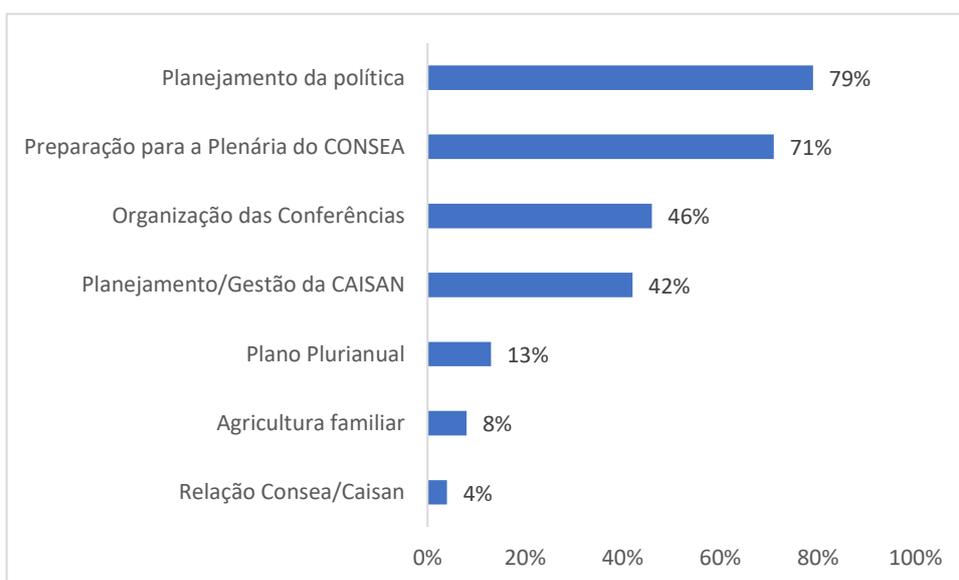
[...]é a Caisan ter ficado dentro do MDS foi muito ruim do ponto de vista de articulação e é por isso que eu acho que demorou entre a Caisan ser constituída e ela começar a funcionar (sociedade civil – FBSSAN 2).

Destaca-se que além da questão intersetorialidade, o mais importante seria criar fluxos decisórios que não desafiem a organização hierárquica do governo, garantindo a participação de atores influentes e decisivos para não comprometer todo o processo político.

## 6.2 Temas e Debates: A agenda da CAISAN no período de 2006 a 2016

A agenda política da CAISAN no período abrangeu uma diversidade de temas, expressos nas pautas. As principais temáticas incluídas eram originadas a partir dos debates realizados no CONSEA. Entretanto, os representantes dos ministérios, com assento na Câmara, também poderiam propor assuntos para serem discutidos, independente das demandas do Conselho. A Figura 9 demonstra os temas mais frequentes nas pautas das reuniões dessa instância.

**Figura 9: Frequência (%) dos temas presentes nas pautas da CAISAN. Brasil, janeiro de 2012 a maio de 2016.**



Nota: O eixo x refere-se ao percentual de citação dos temas listados no eixo y em relação às 24 pautas da CAISAN analisadas.

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro tema mais frequente foi o planejamento da política, compreendendo discussões sobre o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade, o Sistema Nacional de SAN e a Política Nacional de SAN. O Plano teve grande destaque nos debates dessa instância, com ênfase na sua construção e monitoramento. A alta frequência desse tema está em consonância com o decreto de criação da Câmara, visto que consta como uma das suas atribuições específicas elaborar, monitorar e avaliar a execução do Plano. Chama a atenção que a construção da Política Nacional não foi trabalhada com frequência nas plenárias, apesar de também ser uma atribuição da Câmara. Entretanto, em que pese sua baixa constância nos debates, as entrevistas revelaram que o Plano de SAN é visto como um instrumento que materializa a política, demonstrando a forte relação que há entre a construção do Plano e o fortalecimento da Política Nacional de SAN.

O tema preparação para a Plenária do CONSEA foi o segundo mais frequente, que se referiu, em grande parte, a discussões prévias das pautas que seriam abordadas no Conselho. Isso contribuía para que o governo chegasse mais articulado com suas posições definidas, podendo favorecer o diálogo com a sociedade civil e acelerar a tomada de decisão para determinados temas. Essa questão foi abordada de forma positiva por diversos entrevistados, visto que deixava os debates mais produtivos:

Sim, o preparo da agenda, isso é muito legal porque por exemplo, há um cuidado muito grande de preparar documentos para as plenárias do Consea.[...] também a Caisan facilita o monitoramento pela sociedade civil, às vezes nem consegue monitorar, por exemplo, a gente já preparava documentos com os dados orçamentários, execução financeira de cada um dos programas, dos planos, de cada uma das diretrizes, e tem hora que a sociedade civil tem dificuldade, com tanta informação na mão (representante governamental – MS 2).

Então, do mesmo jeito que no debate do Consea ele fornecia a pauta da Caisan, as duas coisas, primeiro, a Caisan se prepara para ir para a próxima plenária do Consea, então, nós tínhamos na agenda da Caisan,

vamos supor que ia ter uma plenária do Consea agora, dia 15, no dia 11, 13, 10, 12, nós fazíamos uma reunião da Caisan para alinhar as nossas posições, para nos preparar para aquele debate que ocorreria lá sobre aqueles temas que estavam na pauta. A pauta do Consea era dada a conhecer a nós antes (representante governamental -MDA/MDS 2).

O tema referente à organização das Conferências foi o terceiro mais debatido. Enfatizou a apresentação da programação do evento, debates sobre a participação do governo nas subcomissões de preparação, elaboração dos documentos de referência e balanço das conferências estaduais. Destaca-se a sinergia que havia entre o CONSEA e a CAISAN na preparação das Conferências:

Num período que foi muito inicial da política, a gente meio que aprendendo a fazer essa articulação da Caisan com o Consea. Eu via muita articulação, por exemplo, na preparação das conferências, com a colaboração na organização das conferências nacionais, como espaço de balanço, de reflexão, de proposição, de prioridades de governo (representante governamental – MS 1).

O debate acerca do Planejamento/Gestão da CAISAN foi o quarto tema mais frequente. Envolveu apresentações sobre as principais ações desenvolvidas, eleições para os temas centrais a serem discutidos, a criação dos comitês técnicos, elaboração dos regimentos internos e o balanço das atividades, apresentando avanços e desafios. Em 2014, foram relatados alguns desafios para a SAN: má qualidade da alimentação da população brasileira; insegurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais; implantação e consolidação do SISAN; aumento da produção e consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos e aumento do sobrepeso e obesidade.

A discussão sobre o Plano Plurianual (PPA) foi o quinto assunto mais debatido, com ênfase na metodologia da sua elaboração e na construção do programa temático de Segurança Alimentar e Nutricional no novo PPA (2016-2019). Durante o processo de elaboração desse programa temático buscou-se compatibilizar os anseios da sociedade, a partir das instâncias de participação (Fórum Interconselhos e debates gerados em todo o país). A participação da sociedade e do governo nesses fóruns de discussão foi avaliada de forma positiva pelos representantes da Câmara. Foi mencionado que os principais

desafios para esse PPA estariam relacionados à construção de um programa que refletisse a intersectorialidade da SAN, que tivesse um caráter estratégico, metas robustas e que respondesse aos desafios da Segurança Alimentar e Nutricional. A construção do PPA temático foi destacada nas entrevistas como uma conquista intersectorial importante da Câmara:

E a Caisan acabou tendo um papel bem nobre, são diversos Ministérios onde se tem ações e responsabilidades e atribuições que se reuniu e se reúnem regularmente para coordenar essas ações, para articular essas ações e fazer o planejamento dessas ações, que se traduzem em diversas iniciativas. Se você pegar um PPA, por exemplo, hoje ele tem um conjunto de metas na área da segurança alimentar bem organizado, bem distribuído, com os responsáveis, os indicadores (representante governamental – MDA/MDS 1).

Algo que eu vejo que foi muito importante foi ter um programa temático no momento da administração pública que foi da construção do PPA que criou um planejamento orçamentário intersectorial. Ter o programa temático de segurança alimentar e nutricional (representante governamental – MS 1).

Apesar do tema da Agricultura Familiar não aparecer de forma tão frequente nas pautas, existia um comitê técnico que abordava a agricultura urbana e periurbana. Essa iniciativa visava a formalização de parcerias para promover a agricultura urbana com enfoque na produção orgânica sustentável, utilizando terrenos públicos, de escolas e áreas disponíveis para fazer hortas comunitárias, com a produção feita por cooperativas de agricultores. Observou-se, a partir das entrevistas, que a questão da terra e outros temas, tanto no CONSEA quanto na CAISAN, possuíam pouco espaço institucional para avançar pela posição contrária do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). A fala de um representante governamental confirmou essa questão:

Se a gente está falando de Caisan, a gente tinha temas que tinham dificuldades, por exemplo, controle de agrotóxicos, porque o Ministério da Agricultura (MAPA) se fechava muito nisso. Toda a discussão de biossegurança, a questão dos transgênicos, tanto o Consea quanto a

Caisan tinham muito mais preocupações em relação a esses temas do que outras instâncias. Então, a gente não conseguia levar algumas dessas temáticas adiante. A própria reforma agrária você ainda tinha áreas de tensão em relação ao tema da terra, que você tinha dificuldades de superar (representante governamental – MDA/MDS 1).

O tema da relação entre o CONSEA e a CAISAN foi pauta da plenária uma única vez, entretanto a partir das entrevistas observou-se uma certa predominância sobre esse assunto. Segundo os relatos, a criação da CAISAN no momento inicial trouxe desafios para o governo, pois a existência de atribuições específicas como a criação do Plano Nacional de SAN, exigiu um certo grau de comprometimento do governo com suas próprias decisões. Em relação à institucionalidade, discutiu-se também se algum ator do CONSEA deveria ou não participar das reuniões da Câmara. Posteriormente, após um tempo de experiência, concluiu-se que seria importante que o Conselho fosse convidado, sendo representado na maioria das vezes pelo seu secretário executivo e algumas vezes pelo seu presidente. De maneira geral, a maioria dos entrevistados relatou que há uma relação de diálogo e sinergia entre as duas instâncias, conforme as falas abaixo:

Do ponto de vista da política, a relação entre o CONSEA e a CAISAN, na maioria das vezes, foi uma relação de muito diálogo (presidente 2).

Como existe uma relação muito positiva entre Consea e Caisans, não quer dizer que as duas instâncias pensem as mesmas coisas. (representante governamental – MS 2).

Apesar da relação de colaboração e complementação entre tais instâncias, em certas ocasiões ocorriam tensões e conflitos, pois a sociedade civil presente no CONSEA poderia considerar que a Câmara estava dando respostas insuficientes para suas proposições colocadas. Além disso, existem concepções distintas de como enfrentar determinados problemas.

É uma relação de colaboração e complementação, de mediação, de conflito, de contradição, porque você tem uma instância governamental dialogando com uma instância majoritariamente não governamental. Uma depende da outra (representante governamental – MDA/MDS 1)

Mas de maneira geral, segundo entrevistados a constituição da CAISAN foi algo positivo, pois aprimorou a interlocução com o governo, contribuindo para a concertação e execução de diversas ações. Portanto, esse modelo de governança intersetorial foi muito eficiente em trabalhar e buscar resultados a partir de uma ação integrada.

Além dos temas principais, diversas outras questões foram debatidas nas plenárias da CAISAN. Isso também foi observado na análise das pautas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, reafirmando a expressiva amplitude que política de SAN tem, incluindo a participação de vários órgãos e atores. O quadro 17 apresenta tais assuntos, indicando as pautas em que estiveram presentes.

**Quadro 17: Temas diversos discutidos nas plenárias da CAISAN, segundo as pautas das reuniões. Brasil, 2012 a maio de 2016**

<b>Temas diversos</b>	<b>Pautas</b>
Proposta do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	Relato 2 de 2012
	Relato 5 de 2012
Direito Humano à Alimentação	Relato 5 de 2012
Exposição de Motivos do CONSEA: Balanço, Proposta de fluxo e Encaminhamentos	Relato 6 de 2012
Preços dos alimentos	Relato 12 de 2013
Proposta Boletim Municipal de SAN	Relato 12 de 2013
Encontro Interconselhos	Relato 15 de 2014
Elaboração do Relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional: um retrato multidimensional Elaboração do Relatório	Relato 15 de 2014
Apresentação do estudo “Avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do PBF	Relato 15 de 2014
Apresentação dos resultados das metas para a redução do sódio em alimentos processados	Relato 16 de 2014
Preparação para a conferência da FAO	Relato 16 de 2014
Análise da conjuntura do país	Relato 17 de 2014
Mudanças climáticas	Relato 17 de 2014
Resultados sobre Mapeamento de SAN nos Estados e Municípios	Relato 18 de 2015

Agenda Internacional	Relato 18 de 2015
Situação do Beribéri em 2014	Relato 18 de 2015
Apresentação do Mapa de Vulnerabilidade em SAN.	Relato 21 de 2015

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das pautas da CAISAN

A proposta do marco legal das organizações da sociedade civil esteve presente em duas pautas. Esse tema também foi constante na análise das exposições de motivos e recomendações da CONSEA, o que demonstra a similaridade das discussões entre essas duas instâncias e a possibilidade da CAISAN articular soluções e construir respostas junto aos ministérios.

Sobre a capacidade da Câmara tomar decisões intersetoriais, observou-se a partir das entrevistas que as plenárias possuem capacidade de deliberação e pactuação sobre algumas ações e programas. Entretanto algumas de suas decisões tinham que ser encaminhadas e negociadas com os ministérios para que esse pudesse assegurar a execução das demandas:

[...] a Caisan também fazia recomendações aos Ministérios. Muitas vezes essas recomendações eram acatadas justamente pela autoridade que tinha a instância (representante governamental – MDA/MDS 1).

É claro que é uma instância de decisão que não é necessariamente composta de ministros, então as decisões tomadas na Caisan são sempre submetidas aos ministros de algumas áreas expressivas, negociadas com eles. Mas ali talvez seja, e o governo é o principal espaço decisório. Como eu disse, o espaço decisório é a plenária (presidente 2).

A integração entre os setores é um processo complexo, que demanda valorização para que tal instância se constitua com um lócus decisório e estratégico da agenda no âmbito do governo. Nesse sentido, observaram-se alguns problemas como a demora para a estruturação da CAISAN, a rotatividade dos participantes, a presença mais ativa de alguns ministérios, o que pode ser explicado pela relevância que a temática possui dentro de determinado órgão; a presença mais frequente de técnicos (suplentes) do que ministros, o que faz com que as decisões tomadas na CAISAN ainda tenham que ser submetidas

aos ministérios. Dessa forma, é necessário certo aprimoramento desse espaço político e técnico para que a operacionalidade das ações ocorra de forma mais ágil e qualificada, evitando assim seu esvaziamento, sendo o apoio político do Conselho fundamental nesse processo.

## **7 - Considerações finais**

A pesquisa realizada teve como objetivo analisar a coordenação intersetorial e a participação social na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil com foco na dinâmica de atuação, no plano nacional, de duas instâncias colegiadas – o CONSEA e a CAISAN -, compreendendo o período de dez anos. O período estudado teve início em janeiro de 2006 e término em maio de 2016. Tais instâncias se configuram como um espaço intersetorial de debate sobre as políticas públicas relacionadas com a área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e sua existência também possibilita a participação social nessas políticas. Ainda que a participação de atores não governamentais ocorra apenas no CONSEA, é relevante que demandas e debates desse Conselho sejam processados também no âmbito da CAISAN, de composição governamental, que teria o propósito de coordenar a implementação das políticas entre e nas diversas áreas.

Em relação à estrutura organizacional do CONSEA, no período do estudo foram constituídos espaços de diálogos internos importantes para proporcionar maior articulação entre os setores e os atores da política, como as comissões permanentes e a mesa diretiva. As comissões permanentes realizam debates aprofundados sobre determinados temas e elaboram propostas a serem apreciadas pela plenária do CONSEA. A mesa diretiva é uma instância colegiada que assessora a Presidência do Conselho. Na pesquisa, foram mencionadas certas barreiras de articulação entre as comissões permanentes, mas, de forma geral, tais instâncias foram vistas como um espaço importante que contribui para a intersetorialidade e diálogo entre Estado e sociedade civil. Já a mesa diretiva foi mencionada como um espaço democrático fundamental para a definição da agenda do CONSEA. Outra pesquisa realizada pelo Ipea (2012) revelou que as comissões permanentes também foram vistas de forma positiva pelos conselheiros.

Segundo Nascimento (2012), a mesa diretiva é uma estratégia importante para proporcionar maior integração entre as comissões permanentes.

Esses espaços dentro do CONSEA, e espaços similares em outros conselhos de políticas públicas, podem diminuir o problema do desconhecimento da técnica sem ter que transformar os conselheiros em especialistas, o que atrapalharia a relação com suas bases de apoio. São grupos de atores que elaboram estudos e pesquisas, debatem os temas em mais profundidade do que a plenária, dedicados a legitimar as intervenções e posições assumidas pelos conselhos (Tatagiba, 2002).

No decorrer do funcionamento do CONSEA, observou-se uma diminuição no número de plenárias realizadas nos anos de 2014 e 2015. Tal questão pode se relacionar ao contexto político do período, marcado pela denúncia de crime de responsabilidade fiscal da presidenta Dilma Rousseff. Para Jaime (2019), este cenário político contribuiu para inflexões nos avanços alcançados. Após o controverso processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, reformas de cunho neoliberal foram impulsionadas pela chegada de Michel Temer à Presidência, com ameaças aos direitos sociais e ao arcabouço da proteção social no país.

Observou-se o engajamento expressivo de algumas áreas e atores no CONSEA, compreendido como um espaço de articulação entre Estado e sociedade civil. Ressalte-se o protagonismo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão criado em 2004 a partir de três estruturas governamentais extintas: o Ministério da Assistência Social (MAS), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. O MDS reuniu, portanto, as atribuições dessas três organizações (Vaitsman; Rodrigues e Paes-Sousa, 2006). Nesse sentido, o MDS tornou-se o principal órgão responsável pelas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no país, configurando-se como um ministério de extrema relevância no CONSEA. Uma pesquisa realizada pelo Ipea (2012) havia sugerido que os conselheiros identificaram como uma das dificuldades enfrentadas pelo Conselho a baixa atenção e prioridade política da área por parte do MDS. O presente estudo identificou que o MDS tem atuação significativa no CONSEA, estando presente em todas as reuniões nos dez anos analisados, inclusive com participação expressiva dos seus ministros (mais da

metade das plenárias). A existência do CONSEA contribuiu para reforçar o espaço da política de SAN dentro do MDS, no governo federal e entre as políticas públicas nacionais.

Além do MDS, a pesquisa revelou a presença ativa e frequente nas plenárias de quatro ministérios: Saúde, Meio Ambiente, Educação e Relações Exteriores, com baixa rotatividade dos seus representantes, sugerindo a forte implicação dessas áreas com a política de Segurança Alimentar e Nutricional, além de valorização do CONSEA. Outro estudo realizado por Costa (2008), em um CONSEA estadual no período de 2003 a 2007, também destacou o engajamento de algumas áreas, como saúde e educação. A questão da baixa presença de alguns setores governamentais, como o Ministério da Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a alta rotatividade entre os representantes de outras áreas do governo foram apontadas como limites à atuação dessa instância por vários entrevistados.

Uma pesquisa realizada em 2012 também identificou que uma participação mais ativa dos representantes do poder público, seria relevante para a melhoria do processo participativo no CONSEA (Ipea, 2012). A baixa atuação dos representantes do poder público para debater e prestar contas enfraquece o poder de diálogo que o Conselho possui (Nascimento, 2012).

Estudos anteriores já haviam sinalizado que a participação mais efetiva e expressiva no CONSEA é a dos representantes da sociedade civil, que na maioria das vezes apresentam os temas para debates nas reuniões. Nesse sentido, estes participam mais ativamente junto ao Conselho, enquanto a participação dos representantes do poder público em geral é mais oscilante e limitada (Moura, 2009). O presente estudo também mostrou uma participação mais vigorosa da sociedade civil. Entretanto, em relação à definição dos temas a serem debatidos nas plenárias verificou-se que os representantes governamentais também dão sugestões e propõem questões e pautas, demonstrando um esforço democrático para incluir questões prioritárias tanto para o governo, bem como para a sociedade civil. Apesar das tensões e conflitos que ocorrem em face da heterogeneidade do Conselho, observou-se que no âmbito cotidiano dessa instância há um processo de trabalho conjunto entre sociedade e governo, pois os representantes

governamentais que atuam no Conselho, em geral, são pessoas que se identificam e atuam na agenda da SAN dentro do governo há muito tempo.

Observou-se no estudo que algumas entidades da sociedade civil foram representadas pelos mesmos atores durante o período de dez anos. Para Moura (2009) a falta de rotatividade dos representantes indica uma dificuldade de renovação e de se construir novas lideranças. Entretanto, observou-se no estudo que tais organizações, com pouca rotatividade, assumiram lugar estratégico na participação da política e na implementação de alguns programas. As organizações que se destacaram foram: Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Especialista/pesquisador para o setor de enfoques sócio-políticos, Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA), Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP); Ação da Cidadania; Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS) e Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA).

Os segmentos dos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, população negra e do Direito Humano à Alimentação Adequada tiveram progressivo fortalecimento dentro da agenda do Conselho, constituindo comissões permanentes específicas. O Conselho e as comissões permanentes constituem espaços importantes de reivindicações desses povos. A composição bastante diversa do ponto de vista de grupos sociais contribui para uma dinâmica intensa de discussão e proposições de ações em diferentes setores.

Em 2007, na III Conferência de SAN, observou-se também a ampliação do número de segmentos da sociedade civil tradicionalmente vulnerabilizados, como negros, índios, comunidades quilombolas e de terreiro. A ampla diversidade étnico-racial expressa uma diversidade de visões, compreensões e interesses, que são importantes para a formulação de uma política pública.

A diversidade referente à composição do CONSEA foi identificada como um ponto forte no estudo. Para Burlandy (2011) as composições organizativas foram diversas, incluindo movimentos, campanhas, organizações de âmbito comunitário, nacional e internacional. Dados da pesquisa realizada pelo (Ipea, 2012) revelaram que a maioria dos conselheiros consideraram satisfatória a diversidade dos setores

representados no CONSEA. Entretanto, parte razoável dos conselheiros desconhece o mecanismo de escolha nas entidades representadas. A diversidade da representação resulta em uma legitimidade ou credibilidade no âmbito do governo e da sociedade civil (Nascimento, 2012) As diferentes organizações além de garantir a legitimidade, contribuem para o poder de incidência das proposições do Conselho.

O estudo revelou que entidades empresariais relacionadas à indústria de alimentos e ao agronegócio tiveram baixa participação no CONSEA. A baixa participação desses setores foi reconhecida também por outros autores (Maluf, 2010 e Burlandy, 2009a). O progressivo afastamento destes setores pode ser explicado pela ampliação das discussões no Conselho para questões mais estruturais e questionamentos referentes ao modelo de desenvolvimento (Burlandy 2011). O presente estudo identificou que a indústria de alimentos foi representada em 2016 apenas pela Associação Brasileira de Indústria de Alimentos (ABIA) e pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS). O setor do agronegócio, no referido ano, foi representado somente pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

De forma geral, no período analisado, o CONSEA foi uma instância importante em termos de participação da sociedade civil e do esforço de articulação intersetorial com o Estado em torno da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Considera-se que o CONSEA foi inovador pela participação muito diversificada (incluindo indivíduos tradicionalmente aliados de espaços decisórios) e majoritária da sociedade civil e por ser presidido por um ator desse segmento. O Conselho também foi significativo pela prioridade da temática na agenda presidencial nos dois governos do Presidente Lula e pela notoriedade internacional que adquiriu. Por essas características o CONSEA pode ser considerado um espaço exitoso de construção da participação social no país.

Nesse sentido, a criação de um espaço como o Conselho favorece a governança intersetorial em saúde, na medida em que mobiliza diversas redes, organizações, atores sociais, estatais e de mercado, que expressam uma maior diversidade de visões, favorecendo e legitimando a democracia e a construção coletiva da política pública.

Em relação à frequência dos principais temas debatidos nas plenárias do Conselho destacaram-se: Planejamento/Gestão do CONSEA (86%); Organização das Conferências

(52%); Planejamento da política (34%); Orçamento (29%); Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (22%); Direito Humano à Alimentação (19%); Agricultura familiar (12%); Povos e comunidades tradicionais (10%); Combate à pobreza e Plano Brasil sem Miséria (9%).

A análise das recomendações (dirigidas ao um órgão público) e das exposições de motivos (dirigidas ao Presidente da República) revelou que foi produzida uma quantidade expressiva de documentos: 219 no total. Os principais temas que apareceram em ambos documentos foram: semiárido, povos e comunidades tradicionais, transgênicos, agenda internacional, programas de Segurança Alimentar e Nutricional, regulação da rotulagem e publicidades de alimentos, orçamento e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Quanto à composição da agenda, Burlandy (2011) havia registrado uma reconfiguração da agenda do CONSEA, ao longo do tempo, que passou a tratar programas que não se relacionavam somente ao acesso à alimentação. Esta pesquisa também indicou que a composição da agenda foi se diversificando ao longo do tempo. No início abordaram-se programas específicos e posteriormente, o Conselho passou a tratar grandes temas como mudança climática e atuação internacional.

Importante mencionar que a mudança de foco também se expressou nas Conferências Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) Embora haja uma linha de continuidade, há claramente um deslocamento da I CNSAN que abordou uma discussão sobre a fome para uma agenda de foco mais institucional sobre a Política e o Sistema de SAN, expressa na III CNSAN, que ocorreu em 2007. A IV e a V Conferência continuaram representando um esforço importante de institucionalização da política, onde se destaca a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na IV Conferência.

Ressalte-se que, além dos principais temas identificados nas pautas, recomendações e exposições de motivos, observou-se que diversos outros assuntos foram debatidos nas plenárias do CONSEA. Dessa forma, destaca-se a expressiva amplitude que a política de Segurança Alimentar e Nutricional possui, com a participação de vários órgãos e atores.

Os principais limites e desafios para a governança na área da Segurança Alimentar e Nutricional são a complexidade e diversidade dos problemas, os conflitos de interesses, as relações de poder desiguais e as dificuldades de construção da intersetorialidade entre diferentes áreas e ministérios.

A análise dos principais temas debatidos revelou que a temática da segurança alimentar e nutricional é uma agenda complexa, contra hegemônica, de enfrentamento constante e permeada por conflitos de interesses. Quando o governo não dialoga, não participa ou se opõe, o Conselho perde sua força de atuação, impondo limites para a governança na área da saúde. Nesse sentido, diversos fatores podem interferir na implementação das políticas de SAN. Entre os principais assuntos debatidos pelo CONSEA registrados na pesquisa, os mais conflitivos e desafiadores para a política foram: o orçamento, povos e comunidades tradicionais, transgênicos e regulação da rotulagem e publicidades de alimentos.

Em relação ao orçamento, Nascimento (2012) já havia argumentado que a área de SAN não possui um fundo, como por exemplo o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Nesse sentido, o orçamento da SAN encontra-se difuso e distribuído em vários ministérios, o que foi identificado como um desafio para diversos entrevistados deste estudo. A presente pesquisa identificou também restrições orçamentárias, esvaziamentos de alguns programas (com baixa execução orçamentária) ao longo do tempo, limitada capacidade do Conselho interferir no financiamento de programas sob gestão dos ministérios, insuficiente liberação de recursos pelo governo em relação ao sugerido pelo Conselho e fragmentação dos recursos entre programas.

Apesar desses desafios, em 2008, o montante aplicado no ano pela União na Política Nacional de SAN representou cerca de 2% do total de gastos em ações governamentais, o que é um volume significativo. Entretanto, esse recurso ficou concentrado em sua maior parte no Programa Bolsa Família (PBF). O PBF consumiu mais de 50% do total alocado em SAN pelo governo federal (Custódio, 2009). Esse dado confirma a fragmentação de recursos que há entre os programas, o que pode ser um fator limitante para a área de Segurança Alimentar e Nutricional.

Importante destacar que, apesar dos limites, a necessidade de fazer a gestão orçamentária na área foi vista como positiva para favorecer a intersetorialidade, uma vez que todos os setores técnicos precisam dialogar, responsabilizando-se por um processo compartilhado. A construção do Plano Nacional de SAN e do programa temático de SAN no Plano Plurianual foram considerados estratégias importantes para favorecer a intersetorialidade.

Os temas relacionados aos povos e comunidades tradicionais, transgênicos e à regulação e publicidade de alimentos destacam-se por terem muitas recomendações direcionadas ao Poder Legislativo, que foi o principal alvo de tais documentos, após o MDS. As recomendações relativas aos povos e comunidades tradicionais tinham como principal objetivo garantir os direitos territoriais e patrimoniais desses povos. As recomendações sobre transgênicos envolviam principalmente a proposta de vetar artigos, a fim de reduzir os possíveis efeitos nocivos dessa tecnologia. As recomendações referentes à regulação e publicidade de alimentos objetivavam garantir aprovações na tramitação de projetos de leis que favorecessem a alimentação saudável.

No entanto, Nascimento (2012) argumentou que os transgênicos, a reforma agrária, agrobiodiversidade, entre outros, são assuntos contrários aos interesses da bancada ruralista, diminuindo a influência do Conselho no Congresso Nacional. Também nesta pesquisa, observou-se que as questões referentes aos povos e comunidades tradicionais, aos transgênicos, aos agrotóxicos, à reforma agrária e à regulação e publicidade de alimentos tiveram pouca repercussão junto ao Congresso Nacional, uma vez que não houve mudanças legais substantivas sobre esses temas no período estudado.

A histórica dificuldade de modificação nas estruturas de propriedade da terra e da concentração fundiária no Brasil, pode explicar a dificuldade do CONSEA lograr avanços nessas questões. Tal fato fica evidente quando se compara o número de comunidades quilombolas certificadas no território brasileiro (1845 documentos de certificação em 2013) com o número de comunidades tituladas (179 até o início de 2012) (Brandão e Jorge, (2013). Diante disso, o estudo reiterou que uma limitação do CONSEA é a pouca incidência no Legislativo, sendo necessário fortalecer as estratégias de atuação junto a esse Poder.

O Conselho também conseguiu influenciar pouco nas questões de caráter mais estruturante, mesmo no governo Lula, que se mostrava mais permeável às demandas. Questões consideradas “macro” para a agenda, que se relacionam com grandes corporações privadas e com disputas acirradas do ponto de vista econômico, como os agrotóxicos, tiveram um alcance limitado.

Além dessas questões, que não foram prioridades dos governos e/ou esbarraram em conflitos de interesses na esfera econômica, outros assuntos tiveram pouca repercussão no Congresso Nacional. De forma geral, as recomendações e exposições de motivos não obtiveram muitas respostas dos órgãos do governo federal e da Presidência, o que indica uma fragilidade desses instrumentos de comunicação, enfraquecendo a capacidade propositiva do Conselho. No estudo identificou-se que das 103 recomendações analisadas, 21 não continham a informação sobre o órgão de destino, o que também indicou certa fragilidade desse instrumento para orientar a ação do Estado.

No que concerne à comunicação com a sociedade, a pesquisa realizada pelo Ipea (2012) apontou que parte considerável dos conselheiros considera que a influência do CONSEA sobre a opinião pública com relação à temática da SAN é pouco significativa, o que constitui um desafio para tal instância. De forma consoante com aquela investigação, este estudo também identificou que o Conselho tem dificuldade de difundir a temática da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada para fora dos espaços formais que lidam diretamente com o assunto. Dessa forma, é importante mobilizar a população, especialmente a juventude que não acompanha essas pautas, para que a agenda ganhe expressão na sociedade como um todo. Além de expandir o debate sobre essa temática, é relevante divulgar o conhecimento e ampliar a defesa dessa agenda junto à sociedade.

Apesar dessas fragilidades e dos percalços na sua trajetória (extinção e recriação) o Conselho contribuiu para avanços significativos na implementação de determinadas políticas e programas. O estudo identificou algumas conquistas já mencionadas na literatura: a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que instituiu o Sistema e a Política Nacional, contribuindo com a institucionalização da área e sua continuidade na agenda governamental (Burlandy, 2011); o marco legal do

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que proporcionou inovações, especialmente no que se refere às dinâmicas de aquisição públicas de alimentos, ao tornar obrigatória a aplicação de no mínimo 30% dos recursos para a compra direta de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, sem a necessidade de licitação; (Schottz, 2017); a inserção na Constituição Federal da alimentação como um direito social; a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; os Programas de Convivência com o Semiárido; a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; o Plano Safra da Agricultura Familiar; o Programa de Aquisição de Alimentos; o Guia Alimentar da População Brasileira (Castro 2019)

A presente pesquisa traz uma contribuição adicional ao analisar outra instância relevante para a consolidação de um espaço de governança, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Tal Câmara tem o potencial de promover a articulação direta entre os setores governamentais, o que proporciona um debate mais qualificado do poder público no Conselho

O estudo constatou que a questão referente ao planejamento interno do CONSEA é muito valorizada pelos conselheiros (pauta mais mencionada na agenda no período do estudo). A pesquisa realizada pelo (Ipea, 2012) já havia destacado visão dos conselheiros do CONSEA com um espaço de diálogo que resulta na constante formação dos seus membros. O presente estudo corrobora essa perspectiva de entendimento do planejamento e avaliação da atuação do CONSEA como um aspecto importante para os seus integrantes, buscando qualificar e fortalecer sempre esse espaço de diálogo. Isso sugere que o Conselho é um local pedagógico de aprendizado mútuo e permanente, sendo o próprio processo de aprendizagem da sociedade civil em lidar com o governo um avanço relacionado à atuação dessa instância.

Em que pesem as diferenças de caráter, composição e objetivos, observaram-se no estudo similaridades entre o CONSEA e a CAISAN. Na Câmara há comitês técnicos que são espaços análogos às comissões permanentes do CONSEA, que buscam aprofundar os debates, auxiliando as tomadas de decisão e favorecendo a intersectorialidade. Dos 13 comitês técnicos instituídos, quatro abordavam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), demonstrando a prioridade

desse instrumento para a Câmara. Como a Política Nacional de SAN tem como princípio fundamental a intersetorialidade, a construção dos planos depende de um trabalho conjunto das diversas secretarias de governo (Machado et al., 2018).

As outras similaridades observadas foram em relação aos órgãos com participação mais frequente nas plenárias, à rotatividade de alguns setores do governo e à agenda. A presença dos representantes governamentais revelou que, entre os órgãos que compõem a Câmara, os mais assíduos nas reuniões foram: os ministérios do Desenvolvimento Social, Saúde, Relações exteriores e Educação. Esses também foram os ministérios representados com maior frequência no CONSEA. Além da participação das áreas, os atores que compuseram as duas instâncias no período também foram, em geral, os mesmos, o que foi considerado importante, visto que contribuiu para qualificar os debates.

Em relação à agenda da CAISAN, os temas mais frequentes foram: Planejamento da Política (79%); Preparação para a Plenária do CONSEA (71%); Organização das Conferências (46%); Planejamento/gestão da CAISAN (42%); Plano Plurianual (13%); Agricultura Familiar (8%); Relação CONSEA/CAISAN (4%). Desses sete temas quatro se repetiram nos debates do CONSEA: Planejamento da Política, Organização das Conferências, Planejamento/gestão da CONSEA e Agricultura Familiar

O estudo permitiu identificar importantes desafios para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), Nascimento, (2012), já havia relatado as dificuldades de estruturação da CAISAN na esfera federal e também de criação dessas instâncias na esfera estadual. Para Custódio (2009), a Câmara é um órgão muito complexo, uma vez que cada ministério possui um poder muito elevado e que, entre os ministérios há interesses divergentes e pesos orçamentários assimétricos. O estudo confirmou que ocorreu uma demora de cinco anos entre a sua criação e o seu real funcionamento, relacionados a diversos debates sobre qual seria o melhor formato dessa instância, quem participaria e onde seria seu lócus institucional.

Outro desafio revelado no estudo foi a necessidade que a Câmara teve de modificar a sua estrutura organizacional em relação à composição do seu pleno. Em 2010, a CAISAN era composta por dois plenos: ministerial (ministros integrantes do CONSEA)

e pleno executivo (representantes dos ministérios). Pela dificuldade de se realizar reuniões com o pleno ministerial, a CAISAN, em 2016, passou a ter um único pleno composto pelos representantes governamentais titulares (ministros) e suplentes (designados pelo ministro). Nesse sentido, ocorreu o fortalecimento do pleno da CAISAN (titulares e suplentes), para que esse pudesse realizar a gestão, dando mais agilidade as ações da Câmara.

Por outro lado, a ausência de gestores de alto escalão (por exemplo, dos ministros), influentes e com poder de decisão, é um limite para que as proposições de SAN se materializem em políticas e programas na estrutura do setor público. Isso faz com que as decisões tomadas na CAISAN ainda tenham que ser submetidas aos ministérios.

Os limites observados no estudo relacionados à constituição da CAISAN foram: a demora para o efetivo funcionamento dessa instância, a ausência de alguns ministérios nas plenárias, a rotatividade dos participantes, a presença mais frequente de técnicos (suplentes) do que ministros e a ausência de atores com poder de decisão e de fluxos decisórios.

Tais fragilidades podem ser consideradas um entrave para a implementação das políticas da área da Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que as ações poderiam ser potencializadas quando realizadas harmonicamente em conjunto por mais de um ministério. No entanto, a CAISAN, mesmo com fragilidades é capaz de permitir a relação de apoio mútuo entre os ministérios, estabelecendo processos que concretizam a prática intersetorial. Esse espaço de governança favorece a interação que ocorre entre os órgãos de governo nessa instância e entre sociedade civil e representantes governamentais no CONSEA, fortalecendo a articulação intersetorial e a maior abrangência na construção e implementação das políticas de SAN.

Em relação aos principais avanços da CAISAN menciona-se a elaboração da Estratégia de Prevenção e Controle da Obesidade; o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015) e do II Plano (2016-2019); a criação do Plano Plurianal temático para a área de SAN, as relações entre as metas do Plano com as do Plano Plurianual (PPA 2016-2019). Apesar da importância da adequação das metas e vigência do Plano ao PPA, Machado et al., (2018) em seu estudo realizado em 2016,

observou que os planos estaduais não possuem vinculação orçamentária para execução das metas.

Cabe refletir que, para a gestão do Sistema de SAN, não há um repasse fundo a fundo, a exemplo de outros sistemas consolidados o como Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa questão pode justificar a dificuldade de vinculação orçamentária das metas propostas nos Planos, implicando no descumprimento das metas e das ações assumidas.

A coexistência dessas duas instâncias – CONSEA E CAISAN - favoreceu a coordenação intersetorial, o alinhamento entre as áreas e a complementaridade das ações. A institucionalização de espaços de diálogo como a CAISAN, que tem a possibilidade de dar consequência às manifestações produzidas pelo CONSEA e posteriormente monitorar as ações atenua a fragmentação na construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e contribui para a sua implementação. Observou-se que a Câmara tem a potência de viabilizar o planejamento conjunto, criando um espaço de governança intersetorial que é fundamental para a gestão da política nacional. A articulação dessas duas instâncias pode proporcionar que as propostas tenham uma incidência mais efetiva dentro do governo para que as diferentes dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional sejam implementadas.

Consideram-se limitações do estudo: o formato resumido de algumas atas, que não permitiu um maior detalhamento das reuniões; o caráter das atas, elaboradas por um ator inserido no processo político da Segurança Alimentar e Nutricional, a impossibilidade de acompanhamento das plenárias do CONSEA e da CAISAN e as dificuldades de analisar a dimensão da capacidade de atuação dessas instâncias, o que demandaria outras estratégias metodológicas, como o estudo de políticas ou medidas específicas e avaliação de sua implementação no âmbito dos ministérios envolvidos, considerando seus desdobramentos concretos; a não consideração da dimensão federativa na análise da política, o que exigiria outros procedimentos metodológicos que fogem ao escopo do estudo.

Algumas questões merecem ser aprofundadas em estudos posteriores, configurando uma agenda de pesquisa futura. Os estudos sobre as comissões permanentes

e os grupos de trabalho do CONSEA são escassos. Na pesquisa tais instâncias foram consideradas importantes para a conexão entre os setores e para a tomada de decisão, sendo reconhecidas certas limitações na sua atuação. Dessa forma, investigar o histórico da sua criação, evolução, reconfiguração e encerramento, podem revelar questões importantes sobre a dinâmica de atuação do Conselho.

Outro tema importante que poderia ganhar centralidade em novos estudos é a análise aprofundada sobre as respostas governamentais destinadas para as recomendações e exposições de motivos. Apesar do monitoramento dessa questão parecer ser de difícil alcance, é muito importante avaliar a efetividade dessas estratégias, para a compreensão da capacidade de atuação do CONSEA.

A pesquisa revelou que a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) não foi estudada em teses, dissertações e artigos, parecendo haver uma escassez na literatura sobre essa instância. Os poucos estudos relacionados à temática na literatura investigada, conferem ao presente estudo a possibilidade de contribuir para a qualificação das discussões e ações em torno da PNSAN e da CAISAN. Apesar disso, há muitos aspectos que ainda podem ser explorados em tal espaço. Uma das atribuições da CAISAN é a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Considerando que o PLANSAN é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN e têm o objetivo de aspirar à integração de distintas políticas e programas para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, pressupõe-se que estudos sobre esse instrumento contribuam para a execução da PNSAN. Dessa forma, ressalta-se a necessidade de pesquisas que subsidiem estratégias para a qualificação dos planos enquanto ferramenta de gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Diante da organização setorial da gestão pública, a promoção da intersetorialidade ainda é desafiadora. A criação da CAISAN foi um passo importante para estimular o planejamento conjunto entre diferentes setores governamentais que possuem histórico de um complexo processo decisório. Com a sua organização o poder público foi capaz de produzir e levar debates mais qualificados ao Conselho, contribuindo para o fortalecimento das duas instâncias. Contudo percebe-se que a Câmara possui uma

centralidade decisória, que fica a cargo dos ministros. Essa relação desigual de poder é um dos desafios para a governança na área. Desse modo, aponta-se a necessidade de avanços nesse espaço de governança que possa subsidiar uma gestão mais qualificada na execução das demandas. Promover seu aprimoramento, sensibilizando gestores públicos e sociedade civil, incluindo na discussão pública as questões da SAN torna-se um projeto político essencial para o fortalecimento e consolidação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em meio à instabilidade política e econômica presente no país, agravada a partir de 2015, a manutenção da participação social – um dos pilares da democratização do Estado – por meio do CONSEA, o aprimoramento da CAISAN e o fortalecimento de políticas públicas relacionadas com a Segurança Alimentar e Nutricional configuram-se como desafios importantes. Ressalte-se que a extinção do CONSEA ocorrida em 2019 representa um desmonte de um espaço relevante para a construção da política, que favoreceu em seu período de funcionamento a participação de outros autores e a intersectorialidade necessária a sua implementação. Outros estudos são necessários para acompanhar os efeitos da extinção do Conselho na evolução da política nos próximos anos.

Nesse sentido, seria fundamental que a temática voltasse a ser valorizada e priorizada na agenda do governo federal. O enfrentamento dos interesses econômicos relacionados à indústria de alimentos e ao agronegócio é determinante para assegurar avanços em áreas ainda frágeis. A garantia de financiamento adequado para as diversas ações da política e o fortalecimento das instâncias colegiadas são condições essenciais para a sustentabilidade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como política intersectorial. Por fim, conclui-se que a atuação do Estado na proteção social é essencial para garantir a segurança alimentar dos diversos segmentos populacionais, especialmente os mais vulneráveis. Dessa forma, as ações necessárias para a continuidade e a consolidação da política de SAN devem se sobrepor aos interesses econômicos, alcançando os objetivos de bem-estar social e de saúde da população.

## Referências Bibliográficas

ALENCAR, Á. G. DE. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. *Revista brasileira de política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 137–144, 2001.

ALMEIDA, D. R. DE. Representação Política e Conferências: Estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013. p. 173–204.

ALVES, K. P. DE S.; JAIME, P. C. A Política Nacional de alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança alimentar e Nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 11, p. 4331–4340, nov. 2014.

ARANHA, A. V. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. In: SILVA, J. G. DA; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Eds.). *Fome Zero. A experiência brasileira. Série NEAD especial*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. v. 12p. 85–109.

ARNAIZ, M. G. Em direção a uma Nova Ordem Alimentar? In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. (Eds.). *Antropologia e nutrição: um diálogo possível. Coleção Antropologia e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 147–164.

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Milestones of the feeding policies and nutrition in Brazil. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 7, n. 3, p. 319–326, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA (ABRASCO) (ED.). *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro : São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio ; Expressão Popular, 2015.

AVRITZER, L. Conferências nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Ipea, 2012. v. 1

AVRITZER, L. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, v. 23, n. 1, p. 43–59, abr. 2017.

AVRITZER, L.; RAMOS, A. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, v. 74, n. 3, p. e040, 30 set. 2016.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. DE (EDS.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 70. ed. Lisboa: [s.n.].

BASTOS, P. P. Z. ASCENSÃO E CRISE DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E O GOLPE DE 2016: PODER ESTRUTURAL, CONTRADIÇÃO E IDEOLOGIA. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, 21 dez. 2017.

BECKER, H. S. *Métodos de Pesquisa em ciencias sociais*. São Paulo: Hucitec, 1993.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5. ed ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOMBARDI, L. M. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária-Disponível em: [www.fct.unesp.br](http://www.fct.unesp.br). Acesso em, v. 30, 2011.

BOURDIE, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. *El Oficio del Sociólogo*. Madri: Siglo Veintiuno, 1986.

BRANDÃO, A.; JORGE, A. L. Comunidades quilombolas, acesso a programas sociais e segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Eds.). *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013. p. 213–225.

BRASIL. *A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, 2006.

BRASIL (ED.). *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Decreto Lei n 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. . de setembro de 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Bolsa Família – Cidadania e Dignidade para Milhões de Brasileiros*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Lei de Segurança Alimentar e Nutricional*. Conceitos. [s.d.].

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. *Centro*, v. 24015, p. 110, 2009.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 63–72, 2011.

BURLANDY, L.; BOCCA, C.; MATTOS, R. A. DE. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. *Rev. nutr*, p. 9–20, 2012.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. *Cien Saude Colet*, v. 12, n. 6, p. 1543–1552, 2007.

BURRIS, S. Governance, microgovernance and health. *Temple Law Rev*, v. 77, p. 335–361, 2004.

BURRIS, S. et al. Emerging Strategies for Healthy Urban Governance. *Journal of Urban Health*, v. 84, n. S1, p. 154–163, maio 2007.

BURRIS, S.; KEMPA, M.; CLIFFORD SHEARING. Changes in Governance: A Cross-Disciplinary review of current scholarship. *Akron Law Review*, v. 41, p. 1–67, 2008.

CAISAN. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Regimento Interno da CAISAN Brasília, DF, , 2010.

CAISAN. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Regimento Interno da CAISAN Brasília, DF, , 2016.

CAISAN. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. , 2018.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Plano nacional de segurança alimentar e nutricional: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: Análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto contexto Enferm*, v. 15, n. 4, p. 679–84, 2006.

CARLEIAL, L. M. D. F. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 85, p. 201–214, dez. 2015.

CASEMIRO, J. P.; VALLA, V. V.; GUIMARÃES, M. B. L. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. *Ciênc. saúde coletiva*, v. 15, n. 4, p. 2085–2093, 2010.

CASTRO, I. R. R. DE. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 2, 2019.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar., 1995.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Regimento da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2003.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004a.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Princípios e diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2004b.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2007.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília, DF: [s.n.].

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Relatório final da 4 Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Relatório final da 5 Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Relatório Anual de Gestão 2016. Prestação de contas do exercício Brasília, DF, , 2017.

CONTRERAS, J. A modernidade alimentar: entre a superabundância e a insegurança. História: Questões & Debates, v. 54, n. 1, 2011.

CÔRTEZ, S. V. Uma síntese do Debate sobre os Mecanismos e as Dinâmicas Participativas no Sistema Único de Saúde. In: Participação e Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009. p. 199–205.

COSTA, C. A.; BÓGUS, C. M. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Saúde e Sociedade, v. 21, p. 103–114, 2012.

COSTA, C. G. A. Segurança Alimentar e Nutricional: significados e apropriações. Dissertação—São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2008a.

COSTA, M. C. O. DA. O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará (CONSEA/CE): um estudo de caso. Tese—Rio de Janeiro: Universidade do estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social, 2008b.

COTTA, R. M. M.; MACHADO, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. 2013.

CUSTÓDIO, M. B. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Arranjo Institucional e Alocação de Recursos. Tese—São Paulo: Universidade de São Paulo. Programa de Pós Graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada, 2009.

DE SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F.; TEIXEIRA, A. C. C. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. *Argumentum*, v. 4, n. 1, p. 152–172, 2012.

DESLANDES, S. F. A construção da interpretação e seus limites: notas e confissões metodológicas. In: *Frágeis deuses: profissionais da emergência entre os danos da violência e a recriação da vida*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001. p. 27–44.

Diário Oficial da União. 167. . segunda-feira, de setembro de 2014.

ESCOREL, S.; MOREIRA, M. R. Participação social. In: LÍGIA GIOVANELLA (Ed.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2a rev. e ampliada ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz : Centro Brasileiro de Estudos da Saúde, 2012. p. 853–883.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Textos para discussão*, p. 2–29, 2011.

FAO (ED.). *Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome: FAO, 2014.

FAO E OPAS. AMERICA LATINA Y EL CARIBE: panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2016. *Sistemas Alimentarios Sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago: FOOD & AGRICULTURE ORG, 2017.

FAO FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *The state of food security and nutrition in the world*, 2019.

FIORETOS, K. O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. D. Historical institutionalism in political science. In: *The Oxford handbook of historical institutionalism*. 1. ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. p. 3–23.

FOUCAULT, M. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo (SP): Martins Fontes, 2008.

FREITAS, G. C. DE. *Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula*. Dissertação—Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

GABE, K. T.; JAIME, P. C. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). In: JAIME, P. C. (Ed.). *Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição*. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019. p. 41–49.

GARCIA, D. DO V. *A Construção de Arranjos Intersetoriais no Governo Federal (2003 a 2006): Um estudo a partir da produção do Executivo Presidência*. Tese—Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2014.

HENRIQUES, P.; DIAS, P. C.; BURLANDY, L. A regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, n. 6, p. 1219–1228, jun. 2014.

HERNÁNDEZ, J. C. In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. (Eds.). . Antropologia e nutrição: um diálogo possível. Coleção Antropologia e saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 129–145.

HIRAI, W. G.; DOS ANJOS, F. S. 08. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 6, n. 2, p. 335–353, 2007.

I CONFERÊNCIA NACIONAL. , 1995.

IBASE. INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Perfil dos delegados (as) da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2007.

IMMERGUT, E. M. Health politics: interests and institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira : 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO DE CIDADANIA. Projeto Fome Zero : uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. [s.l: s.n.].

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros. Brasília: [s.n.].

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil. 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, discontinuidades e consolidação. n. Brasília: IPEA, 2014.

JAIME, P. C. Histórico das Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição no Brasil. In: Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Período de 1940 a 1964. Revista de Nutrição da PUCAMP, v. 1, n. 2, p. 87–138, 1988.

LANG, T.; HEASMAN, M. Food wars: the global battle for minds, mouths, and markets. London ; Sterling, VA: Earthscan, 2004.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. 1a edição ed. Brasília: ABRANDH, 2012.

LIN, V. et al. Synthesizing the evidence: how governance structures can trigger governance actions to support Health in All Policies. In: *Intersectoral governance for health in all policies: structures, actions and experiences*. Copenhagen: WHO, European Observatory on Health Systems and policies, 2012.

MACHADO, C. V.; LIMA, L. D. Perspectivas Históricas na Análise de Políticas de Saúde. In: BAPTISTA, T. W. DE F.; AZEVEDO, C. DA S.; MACHADO, C. V. (Eds.). *Políticas, planejamento e gestão em saúde: abordagens e métodos de pesquisa*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 2015. p. 115–146.

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, 5 fev. 2018.

MAGALHÃES, R. *Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, 1997.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, p. S121–S137, 2002.

MAGALHÃES, R. Fome, Pobreza e Desenvolvimento: um convite à leitura de Josué de Castro. *Sinais Sociais*, v. 9, n. 27, p. 127–167, 2015a.

MAGALHÃES, R. Constrangimentos e oportunidades para a implementação de iniciativas intersetoriais de promoção da saúde: um estudo de caso. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 31, n. 7, p. 1427–1436, jul. 2015b.

MAGALHÃES, R. REGULAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL. *Revista de Direito Sanitário*, v. 17, n. 3, p. 113, 9 mar. 2017.

MAGALHÃES, R. Governança, redes sociais e promoção da saúde: reconfigurando práticas e institucionalidades. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 10, p. 3143–3150, out. 2018.

MAGALHÃES, R.; BODSTEIN, R. Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados. *Cien Saude Colet*, v. 14, n. 3, p. 861–868, 2009.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1–37.

MALUF, R. S. O Consea na construção do sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, J. G. DA; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Eds.). *Fome Zero: a experiência brasileira. Série NEAD especial*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 265–287.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, v. 4, p. 66–88, 1996.

MALUF,R.S; REIS, M.C. Conceitos e princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA,C; BURLANDY,L; MAGALHÃES,R (Eds.). . Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013. p. 15–42.

MANIGLIA, E. As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar. s.l.: SciELO Books - Editora UNESP, 2009.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8–35, 2013.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. A Framework for Implementation Analysis. In: *Implementation and public policy: with a new postscript*. Lanham, MD: University Press of America, 1989a. p. 18–48.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. *Implementation and public policy: with a new postscript*. Lanham, MD: University Press of America, 1989b.

MCDAID, D. Joint budgeting: can it facilitate intersectoral action? In: *Intersectoral governance for health in all policies: structures, actions and experiences*. Copenhagen: WHO, European Observatory on Health Systems and policies, 2012. p. 111–127.

MCQUEEN, D. V. et al. Introduction: Health in All Policies, the social determinants of health and governance. In: *Intersectoral governance for health in all policies: structures, actions and experiences*. Copenhagen: WHO, European Observatory on Health Systems and policies, 2012. p. 3–21.

MENEZES, F. Dossiê: Conferências Nacionais: Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista on line. Teoria e Debate*, n. 66, 2006.

MENEZES, F. et al. Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

MENEZES, F. Participação Social no Fome Zero. A experiência do Consea. In: SILVA, J. G. DA; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Eds.). . *Fome Zero. A experiência Brasileira. Série NEAD especial*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 247–264.

MONTEIRO, I. R. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

MOURA, J. T. V. DE. *A Representação Política de Organizações da Sociedade Civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a Busca pela Legitimidade*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Fiosofia e Ciências Humanas—Porto Alegre: [s.n.].

NASCIMENTO, R. C. DO. *O papel do CONSEA na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese—Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais., 2012.

NATAL, J. L. A. A Questão Alimentar Nutricional na Política e Economia (1930-1976) - um Vaivém na Periferia da Agenda Pública. São Paulo: Unicamp, 1982.

NERI, M. C. Dois anos de política social. *Conjuntura Econômica*, v. 1, p. 44–45, 2005.

NODARI, R. O.; GUERRA, M. P. Plantas transgênicas e seus produtos: impactos, riscos e segurança alimentar (Biossegurança de plantas transgênicas). *Revista de Nutrição*, v. 16, n. 1, p. 105–116, 2003.

OCTAVIANO, C. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. *ComCiência*, n. 120, p. 0–0, 2010.

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ. Global status report on noncommunicable diseases 2014: attaining the nine global noncommunicable diseases targets; a shared responsibility. Geneva: World Health Organization, 2014.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. The Zero Hunger and Brazil without Extreme Poverty programs: a step forward in Brazilian social protection policy. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 11, p. 4351–4360, nov. 2014.

PEREIRA, G. S.; CASTRO, I. R. R. DE. Considerações sobre o plano de combate à fome e à miséria. *Cad Saúde Pública*, v. 9, n. Supl 1, p. 106–13, 1993.

PETINELLI, V. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: Alguns condicionantes da efetividade das Conferências Nacionais. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. DE (Eds.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.

PINHEIRO, A. R. DE O. Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Tese—Brasília, DF: Programa de Pós-Graduação em Política Social. Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, 2009.

POGREBINSCHI, T. et al. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2010.

POGREBINSCHI, T. Conferências Nacionais e Políticas Públicas para grupos minoritários. In: *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013. p. 243–277.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 3, p. 259–305, 2011.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *Dados*, v. 60, n. 1, p. 7–43, mar. 2017.

- RIBEIRO, I. G.; MARIN, V. A. A falta de informação sobre os Organismos Geneticamente Modificados no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, p. 359–368, 2012.
- SCHOTTZ, V. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar. Tese—Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade., 2017.
- SILVA, A. C. DA. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos avançados*, v. 9, n. 23, p. 87–107, 1995.
- SIMÕES, A. A. The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil. [s.l.] University of Sussex, 2012.
- SIQUEIRA, R. L. DE et al. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. *Saúde e Sociedade*, v. 20, n. 2, p. 470–482, 2011.
- SKOCPOL, T. Why I am historical institutionalist. In: *Polity*. [s.l.: s.n.]. v. 28p. 103–106.
- TAKAGI, M. A Implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, J. G. DA; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Eds.). *Fome Zero. A experiência Brasileira. Série NEAD especial*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 53–83.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47–105.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 209–213, 2005.
- THELEN, K; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1–32.
- TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. DA S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13–30, jun. 2016.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W.; PAES-SOUSA, R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do. 2006.
- VASCONCELOS, F. DE A. G. DE. Acumulação de capital, corrupção e fome: um estudo sobre a política social de alimentação e nutrição no decorrer da Nova República

e do Brasil Novo [1988 a setembro de 1992]. *Saúde em Debate*, v. 18, n. 39, p. 48–53, 1993.

VASCONCELOS, F. DE A. G. DE. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, v. 18, n. 4, p. 439–457, 2005.

VELLOZO, V. Comunidade Solidária há algo de novo no reino das políticas sociais? *Rev Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 49–70, 1988.

VINHAS, A. L. F. (In) segurança alimentar no Brasil: uma análise das políticas públicas dos governos de Lula. *Cuadernos de Geografía*, n. 19, p. 177–186, 2010.

WISE, M. The role of Governance in health promotion effectiveness. In: *Global perspectives on health promotion effectiveness*. [s.l.] Springer, 2007. p. 259–278.

ZIMMERMANN, S. A. A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional Brasil - Democracia, Participação e Decisão Política. Tese—Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais., 2011.

## APÊNDICE A- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado participante,

Você está sendo convidado para participar da pesquisa de doutorado intitulada “As Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social”, desenvolvida por Verena Duarte de Moraes, discente de doutorado em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz. (ENSP/FIOCRUZ), sob a orientação da Professora Dra. Cristiani Vieira Machado e coorientação da Professora Dra. Rosana Magalhães.

O objetivo geral do estudo é analisar a atuação das instâncias colegiadas de coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil no período de 2006 a 2016.

A sua seleção se deve à sua atuação na área da Segurança Alimentar e Nutricional. Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

A metodologia da pesquisa envolve uma série de estratégias metodológicas, incluindo as entrevistas, análise documental e de bases de dados.

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro semiestruturado de entrevista. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente uma hora. Caso você esteja de acordo, a entrevista poderá ser gravada para transcrição posterior, visando facilitar o processamento do material. No entanto, para minimizar os riscos de constrangimento que possam ocorrer durante a entrevista, você poderá solicitar à pesquisadora que não grave ou que interrompa a gravação a qualquer momento durante a realização da entrevista.

As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais. Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução 466/12 e orientações do CEP/ENSP e com o fim deste prazo, será descartado. As informações obtidas por meio da entrevista serão processadas pela pesquisadora e analisadas em conjunto com as outras entrevistas e material de outras fontes de pesquisa. Destaque-se que a análise dos resultados é de responsabilidade da pesquisadora.

Somente terão acesso às entrevistas a pesquisadora e sua orientadora. Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações prestadas. O seu nome não será divulgado, garantindo-se o sigilo de sua identidade por parte da pesquisadora. Entretanto, há um risco remoto de identificação indireta, visto que o tipo de cargo ou função ocupada será identificado (por exemplo: dirigente do Ministério da Saúde).

O benefício relacionado à sua participação nesta pesquisa será o de contribuir para a compreensão dos desafios relacionados implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O único risco de sua participação se relaciona à possibilidade de identificação indireta em função do tipo de cargo ocupado, conforme já mencionado.

Os resultados desta pesquisa serão divulgados na tese e em artigos científicos.

Este termo é redigido em duas vias. Você receberá uma via deste termo onde consta o telefone e o endereço da pesquisadora responsável, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

Verena Duarte de Moraes

---

Cristiani Vieira Machado

Doutoranda em Saúde Pública

Orientadora e Pesquisadora DAPS/ENSP/FIOCRUZ

Contato com a pesquisadora responsável:

Tel. – (21) 31376653 / (21) 982731219

E-Mail: [moraes.veve@gmail.com](mailto:moraes.veve@gmail.com)

Endereço: Butuí nº 38 apt 201 Vila da Penha – Rio de Janeiro, RJ CEP: 21215200.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. O Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma, o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade. Os dados do CEP/ENSP para eventual contato são:

Tel e Fax - (0XX) 21- 25982863

E-Mail: [cep@ensp.fiocruz.br](mailto:cep@ensp.fiocruz.br)

<http://www.ensp.fiocruz.br/etica>

Endereço: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ FIOCRUZ, Rua Leopoldo Bulhões, 1480 –Térreo - Manguinhos - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 21041-210

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Autorizo a gravação da entrevista

Não autorizo a gravação da entrevista

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

(Assinatura do participante da pesquisa)

## APÊNDICE B - Roteiro de entrevista semiestruturado

Data e local da entrevista:

Nome:

Cargo ocupado/função:

Tempo de ocupação do cargo/ função:

Tipo de vínculo (estatutário/OS/outro): Início: Fale brevemente sobre a sua trajetória profissional e as principais razões que contribuíram para a sua inserção no CONSEA/CAISAN

- 1) Qual a sua visão sobre o papel do Consea/Caisan na coordenação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)?
- 2) Fale um pouco sobre a participação dos representantes governamentais no Consea/Caisan e da sociedade civil no Consea.
- 3) Como se dá a relação entre os atores no Consea/Caisan? E entre a sociedade civil e os participantes governamentais?
- 4) Como o Consea contribui para a participação da sociedade civil na política?
- 5) Na sua visão o Consea/Caisan contribui para a coordenação intersetorial PNSAN? quais são os principais fatores que afetam a intersectorialidade na PNSAN e no Consea/Caisan
- 6) Como se dá a relação entre o Consea e a Caisan?
- 7) Quais são os mecanismos previstos no desenho operacional do Consea e da Caisan para conectar os setores?
- 8) Existem espaços decisórios intersectoriais? Quem participa?
- 9) Como são definidas as pautas temáticas para a discussão? Quais são as questões/temas que mais se destacam na atuação do Consea/Caisan?
- 10) Como ocorre a articulação com os diferentes níveis de governo? (Maior integração em alguma dimensão, por exemplo: No nível da formulação, no nível da implementação, no nível do monitoramento?)
- 11) Quais os principais fatores que afetam a relação do Consea/Caisan nacional com os Conseas/Caisan das outras esferas de governo.
- 12) Na sua opinião quais foram os avanços/mudanças para a atuação do Consea/Caisan e na PNSAN desde a promulgação da lei orgânica de SAN?
- 13) Como você avalia a atuação do Consea/Caisan? Quais são os principais avanços e as principais dificuldades nesse processo?

Perguntar sobre outros atores relevantes para entrevistar e referências documentais

Considerações finais do entrevistado

### APÊNDICE C- Recomendações emitidas pelo CONSEA. Brasil, 2006 a maio de 2016

Recomendação (Nº)	Tema	Órgão de destino	Natureza/Conteúdo
001/2006	Semiárido	Presidente da República	Recomenda a implementação de ações emergenciais de caráter estruturante para fazer frente à estiagem e a elaboração de uma política de convivência com o semiárido.
002/2006	Transgênicos	Presidente da República	Recomenda que o Governo Brasileiro adote posição favorável à identificação e rotulação de alimentos elaborados com Organismos Vivos Modificados (OVM).
003/2006	Transgênicos	Presidente da República	Recomenda que o Governo Brasileiro adote posição contrária à comercialização de sementes estéreis.
004/2006	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Nono Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Associação Programa Um Milhão de cisternas (AP1MC), visando a construção de cisternas nos municípios do semiárido.
005/2006	Proposta do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	Presidente da República	Recomenda que seja definido novo marco legal para as relações entre organizações da sociedade civil e poder público na implementação de ações em parceria.
006/2006	Transgênicos	Presidente da República	Recomenda a manutenção da composição atual da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNTBio), bem como das atuais normas de funcionamento desta (mudanças representaria atender às pressões no sentido de viabilizar a rápida liberação de organismos geneticamente modificados - OGM)
001/2007	Transgênicos	Presidente da República	Recomenda veto aos Artigos 3º e 4º do Projeto de Lei de Conversão nº 29, de 2006, proveniente da Medida Provisória 327/2006, aprovado pelo Plenário do Senado Federal (dispões sobre plantio de OVM)

002/2007	Proposta do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	Sem identificação	Recomenda a revogação imediata dos dispositivos do Decreto Presidencial nº 5.504 de 05 de agosto de 2005 referentes à obrigatoriedade do uso do pregão nas parcerias com organizações sociedade civil; e a construção de marco legal específico para regular essas relações
003/2007	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização de novo Termo de Parceria entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), com o objetivo de apoiar a implementação do “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido Brasileiro: Segurança e Soberania Alimentar através do Manejo Sustentável das Terras e da Água”.
004/2007	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do 10º Aditivo ao Termo de Parceria entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), prorrogando o prazo para execução do referido Termo.
005/2007	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização de novo Termo de Parceria entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), visando a construção de cisternas na região do semiárido.
000/2008	Agenda internacional	Governo Brasileiro	Recomenda a inclusão nas pautas da Cúpula do Mercosul e da Cúpula Latino-Americana de compromissos dos Estados Partes estabelecerem políticas regionais de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e construírem mecanismos de monitoramento dessas políticas, tendo como referência a promoção do direito humano à alimentação.
001/2008	Proposta do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil	Sem identificação	Recomenda a revogação imediata do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que trata das transferências voluntárias de recursos da União mediante convênios e outros instrumentos legais e a criação, em caráter urgente, de uma Comissão, responsável em construir um marco legal que solucione a questão dessas transferências
002/2008	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do 1º Aditivo ao Termo de Parceria 001/2007 entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas.
003/2008	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do aditivo 002/2007 entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

004/2008	Meio ambiente	Governo Brasileiro	Recomenda implementação, sem alteração, da resolução nº 1 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, de 05 de março de 1985, que dispõe sobre a suspensão da concessão de licença para a implantação de usinas destilatórias de álcool nas bacias hidrográficas localizadas no pantanal mato-grossense
005/2008	Agenda internacional	Governo Brasileiro	Recomenda a inclusão nas pautas da Cúpula do Mercosul e na Cúpula Latino-Americana de compromissos dos Estados Partes estabelecerem políticas regionais de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e construir mecanismos de monitoramento dessas políticas, tendo como referência a promoção do direito humano à alimentação.
006/2008	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria do MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 4.921 cisternas adaptadas para roça, 208 barragens subterrâneas, 104 tanques caldeirão, 208 bombas d'água e capacitação.
001/2009	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria do MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 71.160 cisternas familiares e 80 cisternas escolares.
002/2009	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 54.520 cisternas familiares e 160 cisternas escolares.
000/2010	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 4 mil cisternas em domicílios situados no semiárido brasileiro, a serem contemplados pelo Programa Nacional de Habitação Rural no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.
001/2010	Transgênicos	Presidente da República	Recomenda que o governo brasileiro renove a posição de manutenção da moratória internacional à tecnologia Terminator e que o Presidente da República interceda pelo arquivamento do Projeto de Lei nº 5.575/2009 de autoria do deputado Cândido Vaccarezza, líder do governo na Câmara dos Deputados, que propõe a liberação desta tecnologia.
002/2010	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC para a construção de 31.750 cisternas domiciliares e 110 cisternas escolares.
003/2010	Agenda internacional	Governo Brasileiro	Recomenda que o grupo assessor do Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) tenha como um de seus membros o Comitê Permanente de Nutrição das

			Nações Unidas, a fim de promover a articulação das agendas da Agricultura com a Nutrição, com vistas ao alcance da Segurança Alimentar e Nutricional mundial.
004/2010	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	Sem identificação	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre a Conab e o Núcleo de Estudos e Assessoramento (NEA) para ampliação do PAA em comunidades atingidas por barragens
005/2010	Semiárido Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	Sem identificação	Recomenda a formalização da Parceria entre a Conab e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para realização de eventos de avaliação do PAA, irradiação de experiências de ATER e pré-projeto de pesquisa sobre os Programas P1MC e P1MC+2.
006/2010	Reforma agrária	Sem identificação	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre a Conab e Comitê de Ação pela Cidadania (CACI) para fortalecer estratégias de acesso a políticas públicas de comercialização de alimentos em assentamentos da reforma agrária.
007/2010	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PNAE	Sem identificação	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre a Conab e a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), para a realização de pesquisa avaliativa sobre a compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.
008/2010	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 4 mil cisternas em domicílios situados no semiárido, a serem contemplados pelo Programa Nacional de Habitação Rural no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.
010/2010	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 2.014 cisternas calçadão adaptadas para roça; 78 barragens subterrâneas e 78 tanques de pedra/caldeirão, além da promoção de capacitações para convivência com o semiárido.

011/2010	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 45.760 cisternas em domicílios situados no semiárido brasileiro.
001/2011	Povos e comunidades tradicionais	INCRA	Recomenda que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) conclua o processo de titulação do território das comunidades de Brejos dos Crioulos (quilombolas)
002/2011	Assegurar a continuidade do Centro Josué de Castro	Governo estadual Ministério da cultura MDS	Recomenda que o Governo do Estado de Pernambuco, sua Assembléia Legislativa, suas Secretarias de Cultura e de Bem Estar Social, a Prefeitura de Recife, o Ministério da Cultura e o Ministério de Desenvolvimento Social venham a se mobilizar no sentido de assegurar a continuidade do Centro Josué de Castro, como um patrimônio que não pode ser extinto.
003/2011	Semiárido	MDS	Recomenda a formalização de Termo Aditivo aos Termos de Parceria nº 004/2010 e 005/2010, celebrados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) para a construção de 8 mil tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos e, de 20 mil cisternas de água para consumo.
004/2011	Orgânicos	MAPA	Recomenda que o Mapa priorize a finalização dos processos de registro e publicação de especificações de referência de produtos fitossanitários para a agricultura orgânica, a fim de permitir o registro e autorização para comercialização deles.
005/2011	Controle da anemia	MS	Recomenda que o Ministério da Saúde estabeleça como uma de suas metas que, dentro de três anos, seja alcançado o controle da anemia por carência de ferro e a deficiência de vitamina A (DVA).
001/2012	Povos e comunidades tradicionais	STF	Recomenda que o STF julgue improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade – 3239, dirigida contra o Decreto 4.887/2003 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
002/2012	Povos e comunidades tradicionais	Poder legislativo	Recomenda ao Congresso Nacional a rejeição imediata da PEC 215/2000, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, alterando a Constituição Federal

003/2012	Povos e comunidades tradicionais	Ministério de Integração Nacional	Recomenda ao Ministério da Integração Nacional o fornecimento em caráter emergencial de água para consumo humano e animal para as aldeias indígenas do semiárido brasileiro em situação de estiagem.
004/2012	Povos e comunidades tradicionais	MDS	Recomenda ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que a distribuição de cestas de alimentos para as aldeias indígenas do semiárido brasileiro em situação de estiagem seja mensal.
005/2012	Semiárido	MDS	Recomenda a celebração do Termo de Parceria com a OSCIP AP1MC, firmado entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), para a construção de 33.400 cisternas e de 7.630 tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos e capacitação para convivência com o Semiárido para 13.030 famílias.
006/2012	Semiárido	Ministério de Integração Nacional	Recomenda ao Ministério da Integração Nacional que os Presidentes dos Conseas Estaduais passem a integrar os Comitês Integrados de Combate à Estiagem na região do semiárido brasileiro
007/2012	Povos e comunidades tradicionais	Advocacia Geral da União	Recomenda à Advocacia Geral da União que revogue a Portaria n° 303, de 16 de julho de 2012, e n° 308, de 25 de julho de 2012
008/2012	Orçamento	MDS	Recomenda ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que assegure os recursos orçamentários e financeiros necessários para garantir a continuidade das ações implementadas pelo Projeto Dom Helder Câmara.
009/2012	Transgênicos	EMBRAPA	Recomenda à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa que suspenda a Proposta Conserva Brasil e abra discussão com ampla participação social que fundamente a construção de uma política pública de conservação de recursos genéticos para fortalecer a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.
010/2012	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	MDS	Recomenda ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a adoção de procedimentos para o aprimoramento da execução do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite – nos estados.
011/2012	Semiárido	Sem identificação	Recomenda a formalização do Termo de Parceria entre a CONAB e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC para a prestação de apoio ao VIII EnconASA - Encontro Nacional da Articulação no Semiárido Brasileiro
012/2012	Agenda Internacional	Ministério das Relações Exteriores	Recomenda ao Ministério de Relações Exteriores o fortalecimento e ampliação do quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome em caráter de urgência.

013/2012	Regulação da Publicidade e rotulagem	Poder Legislativo	Recomenda aos Exmos. Deputados Federais que aprovem o Projeto de Lei Nº 1.637/2007 e seus apensados que propõem a regulação da publicidade de alimentos, tendo em vista que informar a população sobre os riscos relacionados ao consumo excessivo de alimentos não saudáveis significa abraçar a responsabilidade de oferecer um ambiente favorável à vida e à saúde da população.
014/2012	Povos e comunidades tradicionais	STF	Recomenda que o STF julgue favoravelmente pela conclusão do processo de desintrusão das terras indígenas do povo xavante de Marãiwatsédé.
015/2012	Povos e comunidades tradicionais	1ª Vara de Justiça de Naviraí/ Mato Grosso do Sul	Recomenda que a 1ª Vara de Justiça de Naviraí resguarde os direitos territoriais e patrimoniais das comunidades Guarani-Kaiowá originárias de tekoha Pyelito kue e Mbrakay do Mato Grosso do Sul
016/2012	Povos e comunidades tradicionais	Tribunal Regional/ Mato Grosso do Sul	Recomenda que o Tribunal Regional da 3ª Região resguarde os direitos territoriais e patrimoniais das comunidades Guarani-Kaiowá originárias de tekoha Pyelito kue, Mbrakay e Nhu Verá do Mato Grosso do Sul
017/2012	Povos e comunidades tradicionais	CAISAN	Recomenda que a Caisan inclua nos seus editais de fomento aos Planos Estaduais e/ou Municipais de SAN, assim como nos processos de capacitação a ele relacionados, diagnósticos e ações referentes à SAN da população negra, indígena e povos e comunidades tradicionais, observando também o recorte de gênero.
018/2012	Semiárido	MDS	Recomenda a renovação do Termo de Parceria com a OSCIP AP1MC, firmado entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC, com vigência de 11 meses, para a construção de 34.910 cisternas de placas de captação de água da chuva, no valor total de até R\$ 82.000.000,00 (oitenta e dois milhões de reais).
019/2012	Semiárido	MDS	Recomenda a renovação do Termo de Parceria com a OSCIP AP1MC, firmado entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC, com vigência de 10 meses, para a implementação de 9.715 tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos e capacitação para convivência com o Semiárido, no valor total de até R\$ 96.000.000,00 (noventa e seis milhões de reais).
001/2013	Povos e comunidades tradicionais	Ministério da Justiça	Recomenda ao Ministério da Justiça que garanta a presença da Força Nacional em tempo integral na terra indígena Pindoroky do Povo Kaiowá Guarani no município Caarapó no estado do Mato Grosso do Sul e a efetivação do Termo de Ajuste de Conduta que prevê o reconhecimento de 36 Terras Indígenas no estado.

002/2013	Povos e comunidades tradicionais	FUNAI	Recomenda à Fundação Nacional do Índio que envie materiais para a instalação e construção de moradias dignas para a terra indígena Pyelito Kue e Mbarakay do Povo Kaiowá Guarani no estado do Mato Grosso do Sul
003/2013	Transgênicos	Poder Legislativo	Recomenda a Câmara dos Deputados, em particular ao seu Presidente, Deputado Henrique Alves (PMDB/RN), que proceda ao desapensamento imediato do PL 5263/2013 ao PL 5575/2009 e arquive este último
004/2013	Povos e comunidades tradicionais	Ministério da Justiça	Recomenda ao Ministério da Justiça que proteja, garanta e promova os direitos territoriais e patrimoniais dos povos indígenas no estado do Mato Grosso do Sul.
005/2013	Agenda internacional	Ministério das Relações Exteriores	Recomenda ao Ministério das Relações Exteriores que apoie e postule a candidatura de Sofia Margarita Monsalve Suarez para o mandato da Relatoria Especial das Nações Unidas sobre o Direito Humano à Alimentação
006/2013	Regulação da publicidade e rotulagem	Poder Legislativo	Recomenda aos representantes do Poder Legislativo que priorizem a tramitação dos Projetos de Lei que propõem a regulação da publicidade de alimentos não saudáveis, tendo em vista o direito humano à alimentação e os direitos básicos dos consumidores à informação e à proteção contra publicidades enganosas e abusivas.
007/2013	Regulação da publicidade e rotulagem	ANVISA	Recomenda à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa que fortaleça na sua agenda e dê agilidade aos processos de atualização e qualificação de propostas regulatórias de rotulagem de alimentos com a participação da sociedade civil, academia e governo em prol de uma melhor informação ao consumidor para a melhoria das condições de saúde da população brasileira.
008/2013	Agenda internacional	Governo Brasileiro	Recomenda ao Estado Brasileiro, reiterando os termos expostos na Exposição de Motivos do Consea nº 006/2010, a assinatura e ratificação, sem reservas, ao Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e adoção das medidas necessárias para implementar integralmente o referido Protocolo em âmbito interno.
009/2013	Agenda internacional	Ministério das Relações Exteriores	Recomenda ao Ministério das Relações Exteriores que indique o pesquisador Doutor Rubens Onofre Nodari para compor como representante brasileiro o Grupo Técnico Ad Hoc de Especialistas sobre Considerações Socioeconômicas do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança

010/2013	Semiárido	MDS	Recomenda a renovação do Termo de Parceria com a OSCIP AP1MC, firmado entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC, com vigência até 31 de maio de 2015, para a implementação de 20.000 tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos, no valor total de até R\$ 243.000.000,00 (duzentos e quarenta e três milhões de reais).
011/2013	Semiárido	MDS	Recomenda a renovação do Termo de Parceria com a OSCIP AP1MC, firmado entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC, com vigência até 31 de maio de 2015, para a implementação de 20.000 tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos, no valor total de até R\$ 243.000.000,00 (duzentos e quarenta e três milhões de reais). Igual a recomendação 010
012/2013	Regulação da publicidade e rotulagem	Poder Legislativo	Recomenda ao Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Décio Lima, presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a imediata designação de um relator para o Projeto de Lei nº 5.921/2001 e a priorização em sua tramitação, tendo em vista o direito humano fundamental à alimentação, à proteção constitucional, prioritária e absoluta dos direitos das crianças, e os direitos básicos dos consumidores à informação e à proteção contra publicidades enganosas e abusivas.
001/2014	Semiárido	Fundação Banco do Brasil	Recomenda a celebração do Termo de Parceria entre a Fundação Banco do Brasil e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido – AP1MC, com o objetivo de regular as atividades de qualificação e monitoramento da reaplicação de 12 mil tecnologias sociais de captação de água de chuva para produção de alimentos no Semiárido brasileiro.
002/2014	Guia alimentar	MS	Recomenda ao Ministério da Saúde que a nova edição do Guia Alimentar para a população brasileira seja pautada pela progressiva realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em todas as suas dimensões e no fortalecimento da diversidade da cultura alimentar brasileira.
003/2014	Povos e comunidades tradicionais	Poder Legislativo	Recomenda à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara Federal a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 320/2013, que cria vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.
004/2014	Semiárido	MDS	Recomenda a celebração de Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), para a construção de 5.000 cisternas escolares de placas de captação de água da chuva, de 52 mil litros, no valor total de até R\$ 69.000.000,00 (sessenta e nove milhões de reais).

005/2014	Regulação da publicidade e rotulagem	Casa Civil da Presidência da República (Poder Executivo)	Recomenda à Casa Civil da Presidência da República que regulamente a Lei nº. 11.265/2006, de 03 de janeiro de 2006, sobre comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e também a de produtos de puericultura correlatos.
006/2014	Agenda internacional	Governo Brasileiro	Recomenda ao Governo Federal que aporte recursos financeiros para o efetivo funcionamento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)
007/2014	Transgênicos	Casa Civil da Presidência da República (Poder Executivo)	Recomenda à Casa Civil da Presidência da República que o anteprojeto de lei que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético destinado à agricultura e alimentação elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento seja submetido para apreciação do CONSEA e de outros Conselhos afins, antes da submissão ao Congresso Nacional.
008/2014	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional - PAT	Governo Brasileiro	Recomenda ao Governo Federal que mantenha e apoie o desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), bem como promova ações de aprimoramento /adequação dos aspectos nutricionais do Programa, considerando suas diferentes modalidades.
009/2014	Semiárido	MDS	Recomenda a celebração de Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), para a implantação de 600 casas/bancos de sementes, no valor total de R\$ 20.936.762,61 (vinte milhões, novecentos e trinta e seis mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta e um centavos).
010/2014	Semiárido	MDS	Recomenda a celebração de Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), para a construção de até 30.000 cisternas de placas de captação de água da chuva, de 16 mil litros, no valor total de até R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais).
011/2014	Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana	CAISAN	Encaminha documento sobre agricultura urbana e periurbana e recomenda a criação de um Comitê Técnico dedicado à elaboração de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.
012/2014	Acesso à água	MDS	Recomenda a celebração de Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a OSCIP Memorial Chico Mendes, para a implantação de 2.800 tecnologias sociais de acesso à água, no valor total de até R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais).

001/2015	Transgênicos	CTNBio	Recomenda à CTNBio a não aprovação da liberação do milho DAS-40278-9 pela grave ameaça à saúde humana, animal e a ambiental, inerente ao uso desta tecnologia.
002/2015	Transgênicos	CTNBio	Recomenda a CTNBio a não aprovação da liberação do eucalipto transgênico Evento H421 pela grave ameaça que essa tecnologia representa à saúde humana, animal e a ambiental.
003/2015	Acesso à água	Governo estadual	Recomenda aos governadores dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, prefeitos de suas respectivas capitais e dos demais municípios afetados pela crise de abastecimento hídrico a adoção das medidas cabíveis para que durante o período da crise, e de eventual racionamento ou revezamento do fornecimento de água, sejam assegurados a todas as crianças, sem nenhuma forma de discriminação, e com absoluta prioridade, os direito de acesso à água limpa, potável e livre de quaisquer riscos à saúde e à alimentação escolar adequada e saudável.
004/2015	DHAA	Conselho Nacional de Direitos Humanos	Recomenda ao Conselho Nacional de Direitos Humanos a transformação em Comissão Permanente da Comissão Especial de Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito interno do Conselho.
005/2015	Reestabelecimento da lista suja do Trabalho escravo	Ministério do Trabalho e Emprego, à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e à Advocacia Geral da União	Recomenda ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e à Advocacia Geral da União ações para restabelecimento da lista suja do trabalho escravo.
006/2015	Reestabelecimento da lista suja do Trabalho escravo	STF	Ementa: Recomenda ao Supremo Tribunal Federal ações para restabelecimento da lista suja do trabalho escravo
007/2015	Cultura Alimentar	Ministério da Cultura	Recomenda ao Ministério da Cultura a instalação do Colegiado Setorial de Cultura Alimentar.
008/2015	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional- PNAE	Ministério da Educação	Recomenda ao Ministério da Educação a adoção de ações destinadas a garantir o fortalecimento institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política estratégica para a segurança alimentar e nutricional da população de milhões de escolares.

009/2015	Transgênicos	Poder Legislativo	Recomenda ao Senado a não aprovação do Projeto de Lei 4.148, de 2008, de autoria do Deputado Luis Carlos Heinze que prevê o fim da rotulagem com o símbolo da transgenia em produtos com até 1% de ingredientes transgênicos.
010/2015	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	MDS	Recomenda à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que reformule o Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite
011/2015	Agenda internacional	MS	Recomenda ao Ministério da Saúde que apoie e participe ativamente da discussão e elaboração de um tratado global sobre alimentação saudável na próxima Assembleia Mundial da Saúde
012/2015	Semiárido	MDS	Recomenda a celebração de Termo de Parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), para a construção de até 25.000 tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos, no valor total de até R\$325.000.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões de reais).
013/2015	Povos e comunidades tradicionais	STF	Recomenda ao Supremo Tribunal Federal que julgue com brevidade o Mandado de Segurança nº 25463 pelo impacto dessa decisão sobre o direito humano à alimentação adequada dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá, no estado do Mato Grosso do Sul.
014/2015	Alimentação Adequada e Saudável	ANVISA	Recomenda à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa que proíba o uso de gordura vegetal hidrogenada artificial e similares na formulação de alimentos industrializados
015/2015	Povos e comunidades tradicionais	Poder Legislativo	Recomenda à Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal que tome medidas emergenciais de defesa dos direitos dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul
016/2015	Povos e comunidades tradicionais	Conselho Nacional de Direitos Humanos	Recomenda ao Conselho Nacional de Direitos Humanos que tome medidas emergenciais de defesa dos direitos dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul
017/2015	Povos e comunidades tradicionais	Poder Legislativo	Recomenda à Frente Parlamentar de Apoio aos Povos Indígenas que tome medidas emergenciais de defesa dos direitos dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul
018/2015	Povos e comunidades tradicionais	Poder Legislativo	Recomenda à Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional que tome medidas emergenciais de defesa dos direitos dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul

019/2015	Povos e comunidades tradicionais	Governo estadual	Recomenda ao Governo Estadual do Mato Grosso do Sul que tome medidas emergenciais de defesa dos direitos dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul
020/2015	Povos e comunidades tradicionais	Ministério da Justiça	Recomenda ao Ministério da Justiça que tome medidas emergenciais de defesa dos direitos dos povos indígenas da etnia Guarani Kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul
001/2016	Povos e comunidades tradicionais	CAISAN	Recomenda à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan que articule os órgãos responsáveis em caráter de urgência para retomar imediatamente a distribuição de alimentos para os acampamentos indígenas dos povos Guarani e Kaiowá do cone sul do Mato Grosso do Sul.
002/2016	Povos e comunidades tradicionais	MDA	Recomenda ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que inclua no formulário de cadastro de pessoa física da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP um campo específico para povos indígenas e que priorize a emissão de DAP a esse público, especialmente em regiões com dificuldades na alimentação escolar indígena.
003/2016	Povos e comunidades tradicionais	Ministério Público	Recomenda ao Ministério Público para que atue no sentido de garantir a reprodução da cultura alimentar tradicional, principalmente diante de leis federal e/ou estaduais e/ou municipais que buscam impor restrições às práticas tradicionais do sistema alimentar praticadas pelos povos de matrizes africanas.
004/2016	Povos e comunidades tradicionais	CAISAN	Recomendação a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) que atue junto aos órgãos competentes que ajustam ou reformulam as normas de vigilância sanitárias para garantir o direito, da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais, à reprodução de suas práticas e culturas alimentares tradicionais com vistas a garantia de sua segurança e soberania alimentar.

Fonte: Elaboração própria

### APÊNDICE D- Exposições de motivos emitidas pelo CONSEA de 2006 a maio de 2016

Exposição de Motivos (Nº)	Tema	Natureza/Conteúdo
001/2006	Semiárido	Encaminha a Recomendação nº 001/2006, aprovada na Plenária realizada de 14/03/2006, que recomenda a implementação de ações emergenciais de caráter estruturante para fazer frente à estiagem e a elaboração de uma política de convivência com o semiárido.
002/2006	Transgênicos	Encaminha a Recomendação nº 002/2006, aprovada na Plenária realizada de 14/03/2006, que recomenda que o governo brasileiro adote posição favorável à identificação e rotulação de alimentos elaborados com Organismos Vivos Modificados (OVM).
003/2006	Transgênicos	Encaminha a Recomendação nº 003/2006, aprovada na Plenária realizada de 14/03/2006, que recomenda que o governo brasileiro adote posição contrária à comercialização de sementes estéreis
004/2006	Orçamento	Apresenta avaliação da execução orçamentária em 2005 das ações de Segurança Alimentar e Nutricional; e solicita a recomposição orçamentária, no OGU 2006, para o PNAE e o SISVAN.
005/2006	Planejamento/Gestão do CONSEA	Propõe a recondução do mandato dos conselheiros do Consea e apresenta minuta de decreto para essa finalidade.
006/2006	Agricultura Familiar/Orçamento	Apresenta avaliação da proposta de Plano de Safra da Agricultura Familiar 2006/2007; apoia a proposta, em especial quanto à comercialização e estímulo à diversificação; manifesta apoio às medidas emergenciais adotadas para fazer frente à queda dos preços dos produtos; e solicita a garantia de R\$300 milhões para AGF (Aquisições do Governo Federal).
007/2006	Planejamento/Gestão do CONSEA	Informa que durante os dias 22, 23 e 24 de maio, será realizado o Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional promovido pelo Consea, em parceria com o MDS
008/2006	Orçamento	Apresenta propostas para o OGU 2007, incluindo: criação de uma ação específica para a Carteira Indígena; criação de repasse financeiro para o SISVAN; e reitera solicitações da E.M. 004/2006.
009/2006	Orçamento	Apresenta propostas de dotações, a serem incorporadas ao PLOA 2007, para programas e ações prioritários, segundo eixos estruturadores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

010/2006	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PBF	Apresenta apreciação sobre o Programa Bolsa Família e recomendações para a nova etapa do programa, com vistas à emancipação das famílias e à inclusão de indivíduos e grupos não atendidos.
011/2006	Providências para o surto Beribéri	Solicita providências para fazer frente ao surto de beribéri (deficiência de vitamina B1) no Maranhão.
012/2006	Organização das Conferências	Apresenta a proposta de realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
013/2006	Proposta do marco regulatório das organizações da sociedade civil	Encaminha Recomendação 005/2006, aprovada na Plenária de 28/11/2006, pela qual recomenda a definição de um novo marco legal para a relação entre organizações da sociedade civil e o poder público para parcerias na implementação de políticas e projetos que envolvam recursos públicos federais.
014/2006	Transgênicos	Encaminha a Recomendação 006/2006, aprovada na Plenária de 28/11/2006, pela qual recomenda a manutenção da composição atual da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), bem como das atuais normas de funcionamento desta.
015/2006	Organização das Conferências	Manifesta satisfação pela publicação do Decreto de 1º/12/2006, que convocou a III CNSAN, e reitera convite para participação do Presidente da República na abertura da Conferência.
016/2006	Planejamento da Política-LOSAN	Encaminha minuta de decreto de regulamentação da Losan, referente ao funcionamento e estrutura do Consea; e trata de outros aspectos de regulamentação da Lei.
001/2007	Organização das Conferências	Informa necessidade de mudança da data da III CNSAN e reapresenta convite para presença do Presidente da República.
002/2007	Transgênicos	Encaminha Recomendação 001/2007, pela qual recomenda o veto aos Artigos 3º. e 4º. do Projeto de Lei de Conversão nº. 29/2006. Os artigos foram oriundos de emendas para anistiar a produção de algodão transgênico e para reduzir o quórum para liberação comercial da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), de dois terços para maioria absoluta.
003/2007	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	Registra avanços obtidos na atuação da Conab, em especial no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e manifesta preocupação quanto à possibilidade de mudanças na equipe do órgão.
004/2007	Reconhecimento dos avanços do salário mínimo	Registra reconhecimento dos avanços no diálogo do Consea com o MTE e dos impactos positivos da recuperação do salário mínimo sobre a Segurança Alimentar e Nutricional; e solicita atenção para evitar descontinuidade na atuação da SENAES/MTE

005/2007	Regulação da rotulagem e publicidade de alimentos	Solicita veto ao Artigo 3º. da MP 350/2007, “enxertado” na tramitação desta no Legislativo no intuito de abrandar dispositivos da Lei 11.265/2006 que inibem propagandas que colocavam em risco a amamentação.
006/2007	Proposta do marco regulatório das organizações da sociedade civil	Encaminha a Recomendação 002/2007, aprovada na Plenária de 04/05/2007, que recomenda a revogação imediata dos dispositivos do Decreto Presidencial nº 5.504, de 05/08/2005, referentes à obrigatoriedade do uso do pregão nas parcerias com organizações sociedade civil; e a construção de marco legal específico para regular essas relações.
007/2007	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	Apresentação de propostas e sugestões ao novo Plano Plurianual.
008/2007	Organização das Conferências	Convite para participação do Presidente da República na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional.
009/2007	Organização das Conferências	Agradecimento à presença do Presidente da República na abertura da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
010/2007	Planejamento/Gestão do CONSEA	Apreciação de Vossa Excelência o nome do conselheiro Renato Sérgio Jamil Maluf para a presidência do Consea.
011/2007	Protesto Dom Luiz Flávio Cappio	Preocupação com as circunstâncias envolvidas na decisão do bispo Dom Luiz Flávio Cappio de entrar em greve de fome, há 13 dias, como protesto pela implementação do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco.
001/2008	Transgênicos	Solicita que o governo brasileiro se posicione contrariamente, na 9ª Conferência das Partes (COP-9), à liberação de desenvolvimento de sementes com tecnologia genética de restrição de uso, conhecida pela sigla GURT.
002/2008	Preços dos alimentos	Faz recomendações para o enfrentamento da conjuntura internacional de elevação dos preços dos alimentos.
003/2008	Ações emergenciais para os desabrigados das Enchentes	Solicita o encaminhamento conjunto imediato da Defesa Civil e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional de ações emergências para atender os desabrigados das chuvas no Nordeste e reestabelecer a segurança alimentar e nutricional da população.
004/2008	Crise do sistema alimentar global	Faz recomendações relativas ao realinhamento da Política de Garantia de Preços, fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos, monitoramento dos fluxos comerciais, fortalecimento do apoio à agricultura familiar, valorização da agrobiodiversidade, regulação da produção dos biocombustíveis, implementação da proposta de política de abastecimento do Consea, propostas relativas às negociações internacionais, entre outras

005/2008	Centenário Josué de Castro	Solicita que a Pesquisa do Orçamento Familiar do IBGE, que em 2010 irá incluir o consumo alimentar no questionário, seja simbolicamente incorporado como parte das comemorações referentes ao centenário de Josué de Castro, patrono do Consea.
006/2008	Agenda Internacional	Faz proposições para as posições a serem defendidas na reunião da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 21 de julho de 2008
007/2008	Orçamento	Apresenta propostas de suplementação orçamentária para o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, além das ações "Construção de Cisternas para Armazenamento de Água" e Alimentação e Nutrição para a Saúde".
008/2008	Proposta do marco regulatório das organizações da sociedade civil	Encaminha ao Presidente da República a Recomendação 001/ 2008
009/2008	Orçamento	Encaminha propostas ao Projeto de Lei do Orçamento da União para 2009.
010/2008	Política de garantia de preços Mínimos	Solicita que seja incorporada aos preços mínimos pagos pelo governo aos produtos extrativistas a remuneração correspondente aos serviços permanentes de manutenção de estoques nativos prestados pelos extrativistas.
011/2008	Acesso à água	Encaminha ao Presidente da República documento contendo recomendações relativas ao acesso à água e proposições de implementação imediata.
012/2008	Lei dos Cultivares	Solicita acesso ao texto do novo projeto da Lei dos Cultivares, antes que a mesma seja encaminhada ao Congresso Nacional.
013/2008	Meio ambiente	Encaminha ao Presidente da República a Recomendação 004.
014/2008	Agenda internacional	Encaminha ao Presidente da República a Recomendação 005.
015/2008	Agrocombustíveis	Encaminha ao Presidente da República documento contendo recomendações relativas ao tema "Modelo agroalimentar e a produção dos agrocombustíveis: questões e impactos na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional", com o objetivo de contribuir para o debate a respeito da expansão da produção de agrocombustíveis.
016/2008	Povos e comunidades tradicionais	Encaminha ao Presidente da República documento contendo recomendações relativas ao tema "Terra e Direitos Patrimoniais", com o objetivo de apontar diretrizes para a construção de políticas para os povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de forma a lhes garantir os direitos patrimoniais, o uso sustentável da terra e a soberania alimentar.

017/2008	Orçamento	Apresenta comparação entre os resultados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2009 e as propostas já apresentadas pelo Consea, manifestando sua apreensão para que não haja retrocesso no fortalecimento de políticas sobre segurança alimentar e nutricional.
018/2008	Agenda Internacional	Encaminha ao Presidente da República documento contendo recomendações sobre o tema “A Segurança Alimentar e Nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o Consea e o Governo Brasileiro”.
001/2009	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PNAE	Apresenta posicionamento do Consea com relação ao processo de que levou à edição da MP 455/2009, ressalta os pontos mais preocupantes e traz proposições com relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e à construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do SAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
002/2009	DHAA	Apresenta decisão tomada pelo Consea de iniciar ampla mobilização social e política em prol da aprovação da PEC 047/2003 e conseqüente inserção do direito humano à alimentação adequada no rol direitos fundamentais expressos na Carta Magna. Solicita ainda audiência com o Presidente para maiores esclarecimentos
003/2009	Agrotóxicos	Manifesta preocupação em relação à posição que o Brasil adotará nas negociações internacionais da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e solicita que o País promova o banimento da Sulfluramida e do Sulfonato de Perfluorooctano e estabeleça mecanismos rigorosos e transparentes de controle sobre a importação e produção dos agrotóxicos.
004/2009	Agricultura familiar	Propõe a adoção de procedimentos com vistas à unificação de metodologias para construção de referenciais de preços para as aquisições de produtos da agricultura familiar.
005/2009	Semiárido/orçamento	Solicita suplementação orçamentária para a Construção de Cisternas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no valor de R\$ 65 milhões. Recomenda-se a liberação do crédito por meio de decreto.
006/2009	Planejamento da Política-SISAN	Apresenta recomendações para implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).
007/2009	Orçamento	Apresenta propostas do Consea para o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2010.
008/2009	Mudanças Climáticas	Proposições relativas ao tema das mudanças climáticas e seus impactos no direito humano à alimentação, na soberania e segurança alimentar e nutricional.
009/2009	Planejamento/Gestão do CONSEA	Designação de Renato Maluf para presidente do Consea para mandato de dois anos.

010/2009	Povos e comunidades tradicionais	Proposições relativas à inclusão das diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e demais políticas correlatas para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs).
011/2009	Celíacos	Recomendação de adoção de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional das pessoas com necessidades alimentares especiais, particularmente os celíacos, que dependem de cuidado alimentar apropriado.
001/2010	Transgênicos	Encaminha a Recomendação nº 001/2010/Consea, aprovada em Reunião Plenária, realizada no dia 03 de março.
002/2010	Planejamento da política-PNAN	Apresenta proposições relativas à Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) implementada pelo Ministério da Saúde, com o objetivo de contribuir para a consolidação e aprimoramento desta política.
003/2010	Agenda internacional	Encaminha a Recomendação 003/2010, aprovada em Plenária realizada no dia 1º de julho de 2010.
004/2010	Orçamento	Solicita ao Presidente da República que inste a área orçamentária do governo federal a revisar as limitações de empenho para as políticas do MDA no sentido de salvaguardar o Programa de Aquisição de Alimentos e o Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares.
005/2010	Orçamento	Encaminha propostas de suplementação de recursos para o Programa Um milhão de Cisternas, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa de Aquisição de Alimentos.
006/2010	Agenda Internacional	Recomenda ao governo brasileiro a ratificação do Protocolo Facultativo do PIDESC (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)
007/2010	Orçamento	Encaminha ao Presidente da República propostas para o Orçamento Geral da União de 2011.
008/2010	Povos e comunidades tradicionais	Encaminha ao Presidente da República propostas relativas aos resultados do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas e às políticas de segurança alimentar e nutricional destinadas a esses povos.
010/2010	Agenda internacional	Encaminha ao Presidente da República propostas para a política comercial externa brasileira que protejam e reafirmem as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo

011/2010	Orçamento	Encaminha ao Presidente da República solicitação de suplementação de R\$ 151,5 milhões para a ação Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar do programa Acesso à Alimentação, executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
012/2010	Agradecimento ao Presidente Lula	Encaminha ao Presidente da República manifestação de agradecimento e reconhecimento do apoio presidencial para o desempenho das atribuições do Consea
013/2010	Organização das Conferências	Propõe ao Presidente da República que convoque a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio de decreto.
014/2010	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PNAE	Encaminha sugestões de medidas para o aprimoramento e fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
001/2011	Organização das Conferências	Convida a Presidenta da República para a Abertura Oficial da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar.
002/2011	Combate à pobreza extrema	Encaminha propostas para o futuro institucional da Conab e a ampliação de sua atuação no plano de erradicação da pobreza extrema.
003/2011	DHAA	Recomenda que a Secretaria Especial de Direitos Humanos efetive a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada em uma instância permanente para recebimento, apuração, documentação e encaminhamento de situações de violações ao direito à alimentação adequada.
004/2011	Povos e comunidades tradicionais	Encaminha proposições relativas aos conflitos socioambientais no Brasil entre unidades de conservação e os povos e comunidades tradicionais, que vem colocando essas populações em estado de insegurança alimentar e nutricional.
005/2011	Combate à pobreza extrema	Encaminha proposições relativas ao plano de erradicação da pobreza extrema.
006/2011	Preços dos alimentos	Encaminha proposições relativas à volatilidade dos preços dos alimentos e seus impactos para a soberania e segurança alimentar e a realização do direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil e no mundo.
007/2011	Orçamento	Encaminha recomendações ao Plano Plurianual referente a 2012-2015.
008/2011	Povos e comunidades tradicionais	Propõe a assinatura e publicação do Decreto que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), em caráter de urgência.

009/2011	Transgênicos	Encaminha manifestação de posicionamento contrário do Consea à liberação do uso comercial do feijão transgênico e recomendações quanto à atuação da Comissão Técnica Nacional de Biosegurança (CTNBio) a respeito da liberação de Organismos Vivos Modificados (OGMs), a ampliação dos prazos concedidos aos processos de avaliação dos Organismos Vivos Modificados (OGMs) e a participação de representante do Consea na composição da CTNBio.
010/2011	Planejamento/Gestão do Consea	Solicita à Excelentíssima Presidenta da República a edição de decreto prorrogando o mandato dos atuais representantes da sociedade civil até o dia 31 de dezembro de 2011.
011/2011	Saúde e SAN	Encaminha proposições referentes ao papel do Setor Saúde para o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional, com objetivo de fortalecer o papel do setor na garantia do direito à alimentação e reforçar a importância do Programa Brasil sem Miséria.
012/2011	Reforma agrária	Encaminha recomendações ao governo brasileiro sobre a reforma agrária e direitos patrimoniais, tendo como base o direito de acesso à terra como um dos mecanismos estruturantes de combate à fome e à miséria e de redução das desigualdades no campo brasileiro, vinculado com o direito à alimentação e à nutrição adequada e saudável.
001/2012	Semiárido	Ressalta a importância e apresenta à Presidenta da República série de proposições para viabilizar a manutenção das parcerias com a Articulação do Semiárido Brasileiro.
002/2012	Planejamento/Gestão do consea	Submete à apreciação da Presidenta da República o nome da conselheira Maria Emília Lisboa Pacheco para a presidência do Consea nos próximos 2 anos.
003/2012	Povos e comunidades tradicionais	Encaminha à Presidenta da República solicitação de apoio para o arquivamento da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 215/2000 e informa o envio da Recomendação do Consea nº 002 ao Congresso Nacional.
004/2012	Código Florestal	Sobre o conteúdo do Projeto de Código Florestal aprovado pela Câmara dos Deputados.
005/2012	Políticas de agroecologia e Produção orgânica	Apoia a aprovação e efetiva implementação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica que tem muito a dialogar com as diretrizes e metas da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e recomendamos medidas prioritárias.
006/2012	Código florestal	Sugere à Presidenta da República o veto integral do Projeto de Código Florestal aprovado pela Câmara dos Deputados em 25 de abril.
007/2012	Orçamento	Sugere propostas para programas e ações do governo federal relativos à Segurança Alimentar e Nutricional para a definição do Orçamento Geral da União de 2013.

008/2012	Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade	Discute o Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade proposto pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
009/2012	Proposta do marco regulatório das organizações da sociedade civil	Sobre propostas para um novo marco regulatório das organizações da sociedade civil.
010/2012	Povos e comunidades tradicionais	Sobre a manifestação em favor da garantia efetiva dos direitos territoriais e patrimoniais dos povos Guarani e Kaiowá no Estado do Mato Grosso do Sul.
011/2012	Abastecimento Alimentar	Proposta de Política Nacional de Abastecimento Alimentar elaborada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), na forma de uma minuta de Projeto de Lei.
001/2013	Preços dos alimentos	Debate sobre a importante questão dos preços dos alimentos e suas repercussões na soberania e segurança alimentar e nutricional do Brasil, em face do agravamento da inflação de alimentos nos últimos meses
002/2013	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PNAE	Proposições relativas ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com o objetivo de contribuir para a consolidação e aprimoramento do acesso dos produtos da agricultura familiar, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, aos mercados institucionais
003/2013	Agrotóxicos	Encaminhamento das propostas resultantes dos debates ocorridos durante a Mesa de Controvérsias sobre Agrotóxicos, realizada em Brasília, nos dias 20 e 21 de setembro de 2012.
004/2013	Programas de Segurança Alimentar e Nutricional-PAA	Proposições relativas ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com os objetivos de enfatizar a importância deste programa para o Sistema e para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de contribuir para uma nova cultura de gestão de programas intersetoriais e de cunho social
005/2013	Agrotóxicos	Recomenda veto ao artigo nº 53 do Projeto de Lei de Conversão – PLV nº 25/2013, em substituição ao texto da Medida Provisória nº 619/2013, que trata, dentre outras medidas, de novos procedimentos para autorização de produção, importação, liberação comercial e uso de agrotóxicos.
006/2013	Povos e comunidades tradicionais	Propostas relativas aos direitos territoriais e patrimoniais de povos indígenas e de quilombolas e etnodesenvolvimento.

007/2013	Agenda internacional	Propostas para uma política nacional de cooperação internacional, no campo da segurança alimentar e nutricional.
001/2014	Planejamento/Gestão do CONSEA	Recondução do mandato da Presidência do Conselho para os próximos dois anos.
002/2014	Transgênicos	Propostas resultantes dos debates ocorridos durante a Mesa de Controvérsias sobre transgênicos, realizada em Brasília, nos dias 11 e 12 de julho de 2013, e durante o 2º Painel, realizado em Brasília, no dia 3 de dezembro de 2013.
003/2014	Pesca artesanal	Propostas destinadas a aprimorar as políticas públicas destinadas à pesca artesanal e à aqüicultura familiar no Brasil, segundo a ótica da Segurança Alimentar e Nutricional.
004/2014	Mudanças climáticas	Propostas relativas às negociações de mudanças climáticas, em especial das questões relacionadas à agricultura, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), tendo em vista a realização da Cúpula das Nações Unidas sobre Clima (United Nations Climate Summit).
005/2014	Organização das Conferências	Define as bases para a realização da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN).
006/2014	Diversidade Biológica	Solicita a retirada do regime de urgência constitucional do Projeto de Lei nº 7735/2014, que trata da regulamentação de dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) relacionados ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, por motivos abaixo explicitados.
007/2014	Educação alimentar e Nutricional	Destaca que a Educação Alimentar e Nutricional compõe a Diretriz 3 da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabelece a 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
008/2014	Carta aberta da sociedade civil	Encaminha Carta Aberta à Vossa Excelência com posicionamento da sociedade civil a respeito da nomeação para o cargo de Ministro(a) de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
009/2014	Diversidade biológica	Discuti Projeto de Lei nº 7735/2014, que trata da regulamentação de dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) relacionados ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, e decidiu por reiterar a Exposição de Motivos 06/2014, que solicita a retirada do regime de urgência constitucional do referido Projeto de Lei.

001/2015	Diversidade Biológica	Recomenda-se a retirada do PL 7735/2014 (atual PLC 02/2015) no Congresso Nacional e a retomada do processo de negociação em iguais condições para os assim chamados provedores (povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares) e os usuários (indústria farmacêutica, cosmética e de alimentos). Ademais, também pelos motivos já expostos, recomenda-se que se dê celeridade à tramitação da mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional para ratificação do Protocolo de Nagoya.
002/2015	Reestabelecimento da lista suja do Trabalho escravo	Recomenda ao Ministério do Trabalho e Emprego, à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e à Advocacia Geral da União que encetem os esforços necessários para reverter a decisão liminar proferida autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5209, bem como adotem as medidas administrativas necessárias para restabelecer as restrições de crédito público a empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão, independente do desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5209.
003/2015	Diversidade biológica	Discute o Projeto de Lei 7735/2014, aprovado no Congresso Nacional e remetido para sanção através da Mensagem nº6/2015 da Câmara dos Deputados. O referido projeto de lei trata da regulamentação de dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) relacionados ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade
004/2015	Alimentação Adequada e Saudável	Discute o tema Políticas Públicas para a Garantia da Alimentação Adequada e Saudável, com foco em nutrição.
005/2015	Organização das Conferências	Convite para que Vossa Excelência faça a Abertura Oficial da V Conferência. O Ato de Abertura está previsto para às 14h do dia 3 de novembro de 2015, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães em Brasília
006/2015	Convite à presidenta para Cerimônia de Celebração do Dia Mundial da Alimentação e do Ano Internacional do Solo	Convite para participação da mesa de abertura da Cerimônia de Celebração do Dia Mundial da Alimentação e do Ano Internacional do Solo que ocorrerá no dia 15 de setembro de 2015, a partir das 18h, Salão Leste do Palácio do Planalto, Brasília.
001/2016	Diversidade biológica	O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em plenária no dia 30 de março de 2016, debateu sobre a regulamentação da Lei nº 13.123/15 via decreto presidencial, tratando assim de dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) relacionados ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.
002/2016	Orçamento	O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em Plenária no dia 30 de março de 2016, discutiu e fez proposições relativas ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, e ao Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, com o objetivo de contribuir para a consolidação da produção da agricultura familiar, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, e para a soberania e segurança alimentar e nutricional

Fonte: Elaboração própria

