

A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão

The role of civil society in building the field of Food and Nutrition in Brazil: elements for reflection

Luciene Burlandy¹

Abstract *The inclusion of Food and Nutrition (FN) issues on the public agenda has gained progressive relevance in Brazil and the civil society (CS) has an important role in this process. This article examines how CS affects policies in this field based on a historical perspective of their influence in political arenas of the Federal Government. The analysis was based on the following questions: (1) the political and institutional participatory approaches; (2) the related issues and political demands; (3) the implications of this process in developing public policies. The research instruments have combined literature review and documentary analysis. It was concluded that the role of the civil society was crucial for the consolidation of the National Policy of FN and the National Policy of Food and Nutrition Security. The institutional engineering and the profile of social organizations were very different, ranging from social movements to policy networks. The topics on the agenda have changed over the period studied, with the strengthening of ethnic, racial and gender issues. The gains of this process depend on public sector capacity to regulate and support the functioning of these institutional arenas and to involve governmental segments that actually has decision making power.*

Key words *Food and nutrition security, Social participation, Food and Nutrition Policy*

Resumo *A inserção dos temas da Alimentação e Nutrição (AN) na agenda pública ganhou progressiva relevância no Brasil, e a sociedade civil desempenhou um papel importante neste processo. Este artigo examina a influência das organizações sociais na construção do campo da AN, numa perspectiva histórica de sua atuação em espaços de interlocução com o governo federal. A análise foi norteada pelas seguintes questões: (1) os diferentes formatos políticos e institucionais desta participação; (2) os temas e demandas políticas pautados; (3) as possíveis repercussões deste processo na construção de institucionalidade pública. Os instrumentos de pesquisa conjugaram revisão bibliográfica e análise documental. Concluiu-se que a atuação das organizações sociais foi fundamental para a consolidação da Política Nacional de AN e de Segurança Alimentar e Nutricional. A engenharia institucional e o perfil das organizações sociais variaram desde movimentos sociais até redes de políticas. Os temas em pauta modificaram-se ao longo do período estudado, com o fortalecimento das temáticas étnicas, raciais e de gênero. Os ganhos deste processo dependem da capacidade do setor público de regular e apoiar o funcionamento desses espaços e envolver os segmentos governamentais que de fato têm poder decisório.*

Palavras-chave *Segurança alimentar e nutricional, Participação social, Política de Alimentação e Nutrição*

¹ Faculdade de Nutrição, Centro de Ciências Médicas, Universidade Federal Fluminense. Rua São Paulo 30, 4º andar, Centro. 24015-110 Niterói RJ. burlandy@uol.com.br

Introdução

A influência de organizações sociais nas políticas públicas ganhou novos contornos nas últimas décadas em diferentes países no curso de reformas qualitativas do Estado. As inter-relações entre governo e sociedade que então se estabeleceram teriam para alguns autores o potencial de resgatar nos processos decisórios princípios que, em tese, pautam as ações societárias não mercantis, tais como a cooperação, a solidariedade e a equidade¹⁻⁶.

A fusão de diferentes influências interorganizacionais e a expansão de ações de caráter público implementadas por atores não governamentais redesenharam as fronteiras entre o público e o privado. Com formatos variados, esta reconfiguração caracterizou-se ora por uma devolução da autoridade pública do Estado para as organizações sociais, ora por um compartilhamento de funções. O nível de institucionalização diferenciou-se de acordo com os setores da política; os temas em pauta; o grau de formalização e o caráter mais consultivo ou efetivamente decisório do processo, na formulação ou na implementação de políticas^{1-3,7}.

São muitos os dilemas e perspectivas deste cenário, especialmente no campo das políticas públicas voltadas para o enfrentamento de questões amplas e complexas como a Alimentação e Nutrição (AN). Um tema central neste debate internacional refere-se aos papéis desempenhados pelos setores governamentais e privados (lucrativo e não lucrativo) na promoção de bens públicos⁸⁻¹⁶.

No Brasil, a ideia de “concertação social”, subjacente aos postulados da Constituição Federal de 1988, pautou experiências de atuação conjunta do Estado com a sociedade em torno de questões públicas^{7,17-19}. Este artigo examina o curso deste processo no campo das políticas federais de AN a partir da década de 1980.

Método

Foram considerados três períodos históricos: (1) 1986-1994, delimitado pela I Conferência Nacional de AN e pelo I Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); (2) 1995-2003, delimitado pela extinção do Consea e a constituição do Conselho da Comunidade Solidária (CS); (3) 2003 em diante, quando o Consea foi reconstruído. Foram analisados: (1) os diferentes “formatos políticos e institucionais” de participação social; (2) as “organizações partici-

pantes” e seus “focos de atuação” expressos nos temas e demandas políticas pautadas na agenda pública; (3) as possíveis repercussões deste processo na construção da institucionalidade governamental. Para tal, foram identificados os atores que integraram esses espaços institucionais e influenciaram o processo político, a partir de revisão bibliográfica e análise documental de normas, relatórios técnicos, documentos avaliativos, atas de reuniões, exposições de motivos dos Conselhos, resoluções, relatórios e moções das Conferências Nacionais de AN e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Cabe ressaltar que a atuação da sociedade civil é mais densa e capilarizada do que é possível captar a partir da análise dessas arenas de pactuação que delimita o escopo deste estudo.

Redemocratização e seus impactos nas políticas de Alimentação e Nutrição

A partir de meados da década de 1980, a atuação de movimentos e organizações sociais no campo da AN ganhou expressividade com a progressiva redemocratização do país. Como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), a mobilização de entidades profissionais e acadêmicas contribuiu para que o Ministério da Saúde (MS) convocasse a I Conferência Nacional de AN (1987). A saúde e a AN foram consagradas como direitos de cidadania, e o Sistema Único de Saúde (SUS) foi institucionalizado tendo como um de seus princípios a participação social, operacionalizada através das Conferências e dos Conselhos de Saúde nos três níveis de governo. O relatório final da Conferência ressaltou o caráter estrutural dos problemas nutricionais, em especial da fome, bem como a necessidade de redefinição dos modelos de desenvolvimento econômico e social e de reordenação do conjunto de políticas que afetam a AN (agrária, agrícola, trabalhista, dentre outras). Para promover a intersectorialidade, foi proposto um Conselho Nacional integrado por diferentes ministérios e um Sistema Nacional de SAN responsável por articular essas políticas. Visava-se enfrentar a concepção restrita de uma política de nutrição e saúde desvinculada da política alimentar, bem como uma atuação do MS focada na nutrição materno-infantil. No entanto, ainda era frágil a interlocução da área técnica de nutrição do MS com os demais ministérios e com os movimentos sociais¹⁸⁻²¹.

Em 1992, o *impeachment* do primeiro presidente eleito após a reinstalação do regime demo-

crático evidenciou problemas não superados com o fim da ditadura, tais como as práticas institucionalizadas de corrupção. A fragilização governamental, decorrente deste processo, intensificou-se com a extinção de órgãos da estrutura federal, que ocorreu entre 1990 e 1992^{18,22-24}. Neste contexto, a luta societária pela retomada de princípios éticos e de cidadania e pelo resgate da dívida social foi essencial para garantir a governabilidade e para apontar novos caminhos para a institucionalidade estatal. Assim, o Movimento pela Ética na Política (MEP), instituído em 1992, inspirou a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida (1993), que reinseriu a temática da fome na agenda pública. Se nas décadas de 40 e 50 a fome foi vista como um obstáculo ao desenvolvimento do país, ela retornou como expressão inaceitável das mazelas de cunho ético e social. Desta forma, tornou-se estratégica para a continuidade da mobilização instituída pelo MEP^{18,22-25}. Anunciou-se assim uma solidariedade “politicamente qualificada”, ou seja, que não se confundia com a caridade nem com a filantropia²⁶ e ao mesmo tempo reconhecia os limites governamentais para a garantia da integração social²⁵.

A Ação da Cidadania se estabeleceu como um movimento suprapartidário ao convocar indivíduos a se comprometerem pessoalmente com a superação da miséria²⁴. Como desdobramento, a Campanha contra a Fome mobilizou a formação de diversos comitês (mais de três mil ao final de 1993, em 21 estados), provenientes de associações de bairro, sindicatos, igrejas, entidades públicas e segmentos sem tradição histórica de participação popular, como a classe média (professores, bancários, donas de casa etc). Inicialmente focaram-se na distribuição de alimentos, roupas e bens, e posteriormente em ações de geração de emprego e renda, consórcios de habitação, formação profissional, acesso à posse da terra, dentre outras^{22,25,27}.

Este processo contribuiu para a recuperação do valor do vínculo na esfera cidadã por envolver não apenas redes de apoio entre “próximos”, mas também uma solidariedade entre “estranhos” e para deslocar a questão social da trilha da filantropia para o campo da cidadania^{5,24,25}. No entanto, se a perspectiva de superar práticas corporativas e diferenças ideológicas possibilitou a implementação de ações emergenciais, a luta pela geração de emprego e renda e pela reforma agrária mostrou-se mais complexa^{23,24}. A participação voluntária e individual encontrou limites para o enfrentamento de problemas con-

dicionados pela estrutura macrosocial, como também apontam estudos sobre países com forte tradição de voluntariado^{12,13}.

O movimento não pretendia institucionalizar a participação social, mas contemplar todas as formas possíveis e informais de ação e recriar laços sociais para além do mercado e do Estado. Ao final de 1994 nasceu o Fórum Nacional da Ação da Cidadania, um espaço autônomo e plural, sem nenhum tipo de coordenação de caráter decisório, que já apontava para uma organização política em formato de rede, descentralizada, com múltiplos nodos de referência^{24,25}.

Em resposta a esta dinâmica social, o governo federal lançou em 1993 o Plano de Combate à Fome e à Miséria, fundamentado numa proposta de Política Nacional de SAN elaborada em 1991 pelo Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores^{18,24,28,29}. O Plano foi norteado pelos princípios da descentralização, solidariedade e parceria do Estado com a sociedade, que adquiriram visibilidade com a criação do primeiro Consea, órgão de aconselhamento da Presidência da República composto por sete ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil³⁰⁻³². Estes representantes foram designados pelo MEP e eram provenientes de diferentes tipos de organizações, dentre elas: igrejas (católica e evangélicas); universidades; comitês da ação da cidadania; federação das indústrias; trabalhadores da agricultura; movimento de meninos e meninas de rua; confederação do trabalho; confederação de mulheres; entidades sindicais e conselho de regulamentação publicitária, além de diversas organizações sociais^{18,19,22}.

Havia uma expectativa de que o Consea pudesse vocalizar demandas de grupos com baixa influência no processo decisório. No entanto, algumas questões ainda precisavam ser amadurecidas no âmbito do diálogo entre governo e sociedade, tais como: representatividade e legitimidade dos participantes societários; clareza de papéis; regras públicas de participação e decisão; condições de eficiência e eficácia da ação governamental e reconhecimento dos espaços de autonomia dos parceiros^{31,33,34}.

A proposição de políticas públicas mais amplas foi incipiente, em parte pela breve experiência do Consea num governo de transição¹⁸. Como frutos, destacam-se: a inserção do tema da fome na agenda política; a ampliação da participação social; a influência em programas governamentais e a implementação de ações emergenciais^{18,24,35}. O Consea promoveu junto com a Ação da Cidadania a I Conferência Nacional de Segu-

rança Alimentar (1994), que reuniu mais de dois mil delegados de todo o país, predominantemente da sociedade civil, e formulou diretrizes para a Política Nacional de SAN, que referenciaram o conjunto de propostas elaboradas nas conjunturas subsequentes^{18,32}.

Os principais temas em pauta na agenda do Consea foram: geração de emprego e de renda; democratização da terra; combate à fome e à desnutrição-infantil; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)³⁶, ou seja, ações que afetam especialmente a dimensão do acesso à alimentação. O Conselho enfrentou limites para influenciar as políticas estruturais, incluindo a econômica^{18,37}.

Reconfiguração das dinâmicas sociais

Em 1995, com a nova gestão federal, o Consea foi extinto e instituiu-se a Comunidade Solidária (CS), uma estratégia destinada ao combate à pobreza e ao desenvolvimento local. Seu Conselho Consultivo foi composto por dez ministros de Estado e 21 membros da sociedade civil escolhidos pelo Presidente da República. Seus objetivos eram: estabelecer o diálogo com a sociedade civil; propor ações de combate à fome e à miséria e estimular parcerias com a sociedade, considerando os limites do Estado na implementação de respostas efetivas^{18,20,24,33,38-41}.

Embora tanto o Consea como o conselho da CS não constituíssem colégios de representantes *stricto sensu*, os integrantes societários da CS podiam ou não ser vinculados a entidades representativas da sociedade civil, enquanto no Consea participaram personalidades antes engajadas no MEP. Em ambos, a composição e atuação societária eram distintas de outros conselhos, como os de saúde, que são deliberativos e integrados por instituições previamente definidas em legislação⁴².

O Conselho da CS apoiou programas considerados inovadores, formulados em conjunto com organizações sociais locais^{20,43}. Além disto, pautou alguns temas em suas “rodadas de interlocução com a sociedade civil”, dentre eles a SAN, que gerou um Comitê Setorial integrado por técnicos de governo e por organizações sociais com o objetivo de fortalecer a articulação de políticas, do qual participaram distintos setores, tais como: agronegócio; indústria de alimentos; supermercados; universidades; conselhos profissionais; organizações sociais que atuavam nos campos

do combate à fome, da agricultura alternativa, da nutrição, da assistência social e educacional, de análises sociais e econômicas, de defesa do consumidor e de questões rurais⁴⁴. A integração entre as organizações sociais que atuavam em AN e o governo federal foi frágil^{17,20,43,45}, o que não significou, no entanto, uma estagnação da participação social neste campo, como indicam as iniciativas destacadas a seguir.

Em 1998 foi instituído o Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN), uma rede de políticas, ainda atuante, que congrega centenas de organizações sociais de todo o país, movimentos e indivíduos que atuam no campo da SAN. O FBSAN inseriu-se em redes internacionais e contribuiu de forma importante para a construção de uma visão ampliada de SAN, incluindo ações para além do combate à fome, e neste contexto de frágil interlocução com o nível federal, protagonizou a mobilização de governos estaduais e municipais^{7,18-20,46,47}.

Destacam-se também outras redes da sociedade civil que atuam neste campo, em especial a Articulação do Semiárido (ASA) (1999), integrada por mais de setecentas organizações sociais. Uma de suas iniciativas fundamentou um programa governamental num contexto mais recente, a alternativa tecnológica das cisternas de placas para aproveitamento da água de chuva, que a partir de 2003 passou a ser implementada em parceria com o governo federal (Programa Um Milhão de Cisternas)^{23,46,47}.

No âmbito do MS, alguns processos foram estratégicos para a consolidação da área de AN. Considerando o caráter intersetorial da política de saúde, foram criadas comissões destinadas a promover o diálogo com outros setores no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão deliberativo e de controle social do SUS. Dentre elas, destaca-se a Comissão Intersectorial de AN (CIAN), composta por representantes de diferentes setores de governo, sociedade civil e setor privado lucrativo, que subsidia o CNS na avaliação e no monitoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Esta política foi formulada em 1999, retomando processos em curso desde a I Conferência Nacional de AN (1987), reiterados na I Conferência de SAN (1994). A PNAN foi construída em diálogo com organizações sociais, especialmente profissionais e acadêmicas, e consagrou os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da SAN como norteadores de suas ações. Apesar de ser uma política setorial, manteve estes temas na agenda pública até a reconfiguração do cenário político federal em 2003⁴⁸.

No âmbito do SUS, os Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde têm como função aprovar e acompanhar os respectivos planos e programas que operacionalizam a PNAN no nível local. No entanto, especialmente ao longo da década de 90, as questões referentes à AN ocuparam de forma bastante superficial a pauta política dessas instâncias²⁰. O CNS influenciou questões estratégicas para AN ao publicar a resolução nº 408, de 2008, que aprovou diretrizes para a promoção da alimentação saudável, incluindo a regulamentação da publicidade e da propaganda de alimentos. Além disto, em 2010 a CIAN e o CNS promoveram um amplo debate nacional com o objetivo de avaliar os dez anos de implementação da PNAN.

Por fim, vale ressaltar que alguns movimentos e organizações sociais atuaram de forma importante nesta interface entre AN e Saúde Coletiva, no campo da promoção do aleitamento materno, da saúde da criança, dos portadores de necessidades alimentares especiais, especialmente os celíacos, e das questões referentes aos direitos dos consumidores.

Novos rumos para as questões de Alimentação e Nutrição

A partir de 2003, o combate à fome e a SAN foram retomados na agenda governamental, e a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas federais assumiu lugar estratégico^{18,37,49}. O governo lançou a estratégia Fome Zero, baseada num projeto de 2001 formulado por uma organização não governamental – o Instituto da Cidadania^{18,19,37} –, e apoiou o Mutirão de Combate à Fome, que congregou empresas públicas, privadas e pessoas físicas em torno de campanhas de doação de alimentos e de elaboração de materiais educativos. Foram também criados os comitês gestores do Fome Zero em mais de dois mil municípios do Semiárido, integrados majoritariamente por representantes da sociedade civil eleitos em assembleias locais e representantes de governo, com o objetivo de selecionar famílias e monitorar o processo de implementação de programas de SAN. Com a instituição do programa Bolsa Família em 2004, esses comitês foram extintos e o processo confluiu para o atual Talher Nacional de Mobilização Social e Educação Cidadã do Fome Zero, uma rede de educadores locais de SAN^{18,19,47,49}.

No campo da formulação da política, a reinstalação do Consea foi o grande marco na recondução do diálogo entre governo e sociedade. Ten-

do caráter consultivo, de assessoramento ao Presidente da República, o Consea foi integrado majoritariamente (2/3) por representantes da sociedade civil indicados principalmente pelo FBSAN^{7,18,19,24,50}.

Ao longo de sua gestão, diferentes segmentos sociais ganharam espaço progressivo, como pescadores; portadores de necessidades alimentares especiais; organizações ligadas à temática de gênero; questões étnicorraciais; 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^{7,19,22,45,50-52}.

Alguns temas foram recorrentes na pauta de discussão, tais como: (1) agricultura familiar, incluindo inovações como Plano de Safra e o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA); (2) a ampliação da alimentação do escolar e a instituição de novos marcos legais para o programa, que promovem, por exemplo, a compra da agricultura familiar; (3) a vigilância alimentar e nutricional; (4) a promoção da alimentação saudável; (5) o resgate do patrimônio cultural; (6) a educação alimentar; (7) o acesso à terra, além de questões referentes à apropriação dos recursos genéticos, aos alimentos transgênicos e sementes; (8) o acesso e uso dos recursos naturais e da água; (9) a SAN de povos e comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas; (10) questões étnico-raciais e de gênero; (11) DHAA; (12) necessidades alimentares especiais; (13) abastecimento; (14) orçamento e monitoramento⁴⁹⁻⁵².

O Consea realizou a II e a III Conferência Nacional de SAN (em 2004 e 2007, respectivamente), além de encontros nacionais (em 2006 e 2009), com o objetivo principal de formular diretrizes para a Política Nacional de SAN. O próprio conceito que pautou a II Conferência foi formalizado na Lei Orgânica em 2006 (Losan): ***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***^{8,47}.

Este conceito agrega diferentes elementos, tais como: a promoção à saúde; a cultura alimentar e a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Além disto, considera como situações de insegurança alimentar problemas que antes não alcançavam tanto destaque, tais como a obesi-

dade, as formas de produção de alimentos e seus múltiplos riscos sociais, ambientais e a saúde humana e a diversidade cultural. Esta ampliação do enfoque pode ser atribuída em parte à diversificação das organizações sociais que passaram a atuar neste campo.

A comparação das instituições participantes do Consea, da CS e da CIAN/CNS indica algumas tendências, como o progressivo afastamento de representantes do setor privado lucrativo no Consea, especialmente da indústria de alimentos, apesar de mantida formalmente sua representação e sua participação mais constante na CIAN. Isto pode decorrer dos próprios conflitos postos no Consea pela ênfase nas mudanças nos modelos de desenvolvimento econômico e consequentes repercussões para o setor privado. Por outro lado, a participação na CIAN/CNS é essencial para este setor, pois o MS é quem regula diretamente suas ações. Destaca-se também a não participação de outros setores no Consea, como representantes do agronegócio e de redes de supermercados, que integraram o comitê setorial de SAN da CS. Além destes, não participam do atual Consea os movimentos de meninas e meninos de rua, presentes no I Consea. No âmbito do movimento sindical, os setores mais envolvidos com a questão da SAN são os trabalhadores rurais, ainda que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) participe desde 2003. O Movimento dos Sem Terra (MST) e a Via Campesina, mesmo não participando de forma mais institucionalizada no Consea, politizaram questões estratégicas, como a Soberania Alimentar. No que se refere às associações e aos conselhos de classe, destacam-se aqueles ligados à nutrição, que foram estratégicos na inserção da temática. A participação de organizações ligadas à temática dos consumidores ainda é frágil nesses espaços^{7,22, 32,45-47,50-51}. Comparando as organizações sociais participantes das três conferências nacionais de SAN, Pinheiro destaca a progressiva expressividade de representações étnicas e raciais (inclusive porque a III CNSAN previu cotas para esses grupos). De igual modo, organizações que vocalizavam as temáticas de gênero e do DHAA tiveram impacto importante na institucionalidade governamental com a constituição de conselhos e comissões específicas^{19,24,52,53}.

Estudo sobre as organizações sociais integrantes do Consea no período de 2004 a 2007 indicou que elas atuavam em torno de questões referentes à produção de alimentos, saúde e nutrição, acesso e abastecimento, e em sua maioria realizavam ações educativas. A diferença entre a dinâmica e a velocidade do tempo político dessas organizações

e do governo (impostas pelos períodos de gestão) foi marcante. Além disto, o trabalho voluntário destes representantes nos espaços institucionais foi constrangido pelas próprias demandas de trabalho de suas instituições de origem^{7,24}.

A ampliação da agenda do Consea impactou os tipos de programas tratados para além daqueles mais relacionados ao acesso à alimentação que pautaram o debate na década de 1990^{32, 46-51}. Esta reconfiguração foi processual, uma vez que a I CNSAN focou a fome como questão política, a II tratou da Política Nacional de SAN, mas ainda com destaque para o acesso, e a III CNSAN, além da Política e do Sistema Nacional, abordou a SAN no âmbito das estratégias de desenvolvimento^{19,24,32,46,47,50-53}. A aprovação da Losan em 2006, que instituiu o Sistema e a Política Nacional, expressa a preocupação com a institucionalização da área e sua continuidade na agenda governamental.

Questões para o debate

A atuação da sociedade civil na área de AN foi fundamental para a consolidação de duas políticas e campos institucionais, um de âmbito setorial (a PNAN/MS) e outro suprassetorial (a PNSAN). As dinâmicas organizativas foram plurais, incluindo movimentos, campanhas, organizações de âmbito comunitário, nacional e internacional. A engenharia institucional em formato de redes de políticas configurou tanto o Fórum Nacional da Ação da Cidadania quanto o FBSAN. Redes deste tipo constituíram-se em outros países e consistem em estruturas flexíveis e descentralizadas que conectam atores num intercâmbio de recursos (políticos, institucionais, etc.) visando organizar sua influência nas arenas decisórias⁹⁻¹⁷.

O Fórum da Ação da Cidadania teve uma influência mais limitada como ator nacional de caráter mais permanente (sem desconsiderar as repercussões do MEP e da Ação da Cidadania no Plano de combate à fome), seja pelas mudanças de conjuntura política, seja pela retração de seus nodos locais (os comitês) que atuavam com base no voluntariado. O FBSAN foi capaz de influenciar tanto as políticas locais, num contexto de retração do tema em nível federal, quanto a política nacional, num governo mais permeável ao tema, em parte por constituir-se de nodos mais permanentes e estruturados (organizações sociais, ONGs, universidades).

A influência das organizações sociais nas políticas públicas de AN é inegável, no entanto dis-

tinta de acordo com a conjuntura. A reinserção da temática na Agenda Nacional na década de 90 foi protagonizada pela sociedade civil. A I Conferência Nacional de AN (1987), já construída a partir da pressão de organizações sociais, especialmente de cunho acadêmico e profissional, refletiu o processo de redemocratização em curso no setor saúde que culminou com o SUS. O tema da AN foi abordado de forma ampla e já apontava para a importância da intersetorialidade, da SAN, do DHAA e de um Conselho Nacional suprassetorial nos moldes do que veio a ser o Consea. No entanto, este processo foi condicionado pelo contexto político de esvaziamento institucional que limitou a implementação do próprio SUS. A AN volta à cena política somente após o **impeachment**, através do combate à fome, no âmbito de um governo de transição frágil que buscava resgatar a legitimidade política e a dívida ética e social. O curso deste movimento disseminou uma abordagem mais politizada do tema, não restrita à caridade e à filantropia, e contribuiu para questionar práticas sociais vigentes tanto no plano societário quanto no governamental. Assim, influenciou a construção da própria esfera pública e favoreceu a emergência de uma via de ação conjunta do Estado com a sociedade e de uma nova institucionalidade governamental com o Consea. Por seu caráter inovador e breve, a influência deste primeiro conselho na formulação de políticas públicas mais amplas e estruturais ainda foi tímida. O foco no combate à fome e a urgência em enfrentar a dívida social favoreceram ações concretas e imediatas. No entanto, foram inegáveis as repercussões políticas e institucionais e a formação de raízes que frutificaram quase uma década depois.

Na conjuntura subsequente, as limitações no diálogo com o governo federal sobre o tema da SAN não impediram ganhos importantes como a PNAN e o protagonismo societário na mobilização estadual e municipal e na articulação de organizações sociais através do FBSAN.

Com a reconstrução desta interlocução a partir de 2003, fortaleceu-se a influência das organizações sociais na formulação das políticas públicas de AN e não apenas na implementação de ações locais e emergenciais. Neste sentido, é interessante perceber as distintas relações que se processaram nos âmbitos locais, nacionais e internacionais nas diferentes conjunturas. Se no início da década de 1990, com a Ação da Cidadania, já se anunciava uma solidariedade politicamente qualificada, em 2003 a demanda social pela reconstrução do Consea favoreceu a influência

societária na formulação de políticas e na institucionalidade governamental. A diversidade de organizações que compuseram este espaço, seu locus institucional e a amplitude temática contribuíram para uma abordagem mais estrutural e integrada das questões relacionadas à AN. A luta pela inserção deste campo nas estratégias nacionais de desenvolvimento, travada na I Conferência Nacional de AN e nas Conferências de SAN, impactou processos locais a partir de uma indução federal, ou seja: o esforço de construção de uma institucionalidade que favoreceu a abordagem da AN no conjunto de políticas públicas e também o aporte de recursos repercutiu positivamente na implementação de programas nos municípios. No entanto, o foco do Conselho da CS em iniciativas locais em parceria com recursos privados e com o voluntariado não favoreceu uma ação mais consistente do governo federal. Assim, mesmo que tenha propiciado estratégias inovadoras de gestão de programas sociais, ficou à mercê das potencialidades e recursos locais que nunca foram equitativos para todo o país. Esta diferenciação remete a uma questão importante que afeta diferentes países, qual seja: problemas locais nem sempre se resolvem localmente, e a ação governamental é imprescindível. Portanto, a influência na formulação de políticas governamentais no plano nacional e internacional, como promovida pelo FBSAN, merece especial destaque^{11,13,52}.

O foco em ações mais emergenciais ou mais estruturais também condicionou os tipos de atores que participaram do processo, pois alguns setores, especialmente o privado lucrativo, podem ser mais afetados quando se questiona a dinâmica macroestrutural. Isto pôde ser vislumbrado no progressivo afastamento deste setor do Consea quando o foco no combate à fome foi ampliado para questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento e o comércio internacional. As parcerias na implementação de ações locais (como visto no CS) favoreceram a incorporação do setor privado pois, por um lado, não questionaram os princípios mais amplos que regem sua ação mercantil e, por outro, potencializaram seus recursos financeiros e técnicos. A permanência deste setor nos espaços decisórios da saúde pode refletir a necessidade de diálogo com o ministério diretamente responsável por sua regulamentação^{2,4,11}. O papel exercido pela sociedade civil também pode variar, sendo mais dialógico ou de controle social dependendo da ideologia de cada organização e de como reagem aos riscos de cooptação política.

O perfil das organizações integrantes do Consea modificou-se ao longo do período estudado, bem como as temáticas e os programas em pauta, com o fortalecimento de demandas de adequação das políticas públicas às especificidades étnicas, raciais e de gênero, na ótica de equidade. A diversificação dos interesses representados favoreceu o redimensionamento de prioridades no sentido de pautar questões referentes aos seguintes temas: agricultura familiar; promoção da alimentação saudável; vigilância alimentar e nutricional; educação; agroecologia; orçamento e monitoramento; abastecimento e diversidade cultural alimentar.

O potencial propositivo desses espaços de interlocução do governo com organizações sociais evidenciou-se nos múltiplos documentos produzidos, na realização de conferências e nas

propostas de ação contempladas pelo governo. No entanto, um dos ingredientes fundamentais para a consolidação desta institucionalidade reside na habilidade das agências governamentais em engajarem-se de forma efetiva nesses espaços e coordenarem uma dinâmica pautada por tempos políticos distintos (da sociedade e do governo). Além disto, devem considerar os limites para a viabilidade de participação das organizações na medida em que dependem de trabalho voluntário. 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 os segmentos governamentais que de fato têm poder decisório.

Referências

- Cunnill N. *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Caracas: CLAD; 1996.
- Knoke D, Pappi FU, Broadbent J, Tsujinaka Y. *Comparing policy networks: labor politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press; 1996.
- Mény I. *Politique comparée: les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 5^e édition. Paris: Monchrestien; 1996.
- O'Toole LJ. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review* 1997; 1(57):45-52.
- Gohn MGM. A Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida: ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: Gaiger LI, organizador. *Formas de combate e resistência à pobreza*. São Leopoldo: Cedop; 1996. p. 17-41.
- Landim L. *Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Iser; 1993.
- Costa CGA. *Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações* [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2008.
- Brasil. Lei nº 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 15 set.
- Food and Agriculture Organization (FAO). *Policy and strategy for cooperation with non-governmental and civil society organizations*. Rome: FAO; 1999.
- Food and Agriculture Organization (FAO). *Implementing the right to adequate food: the outcome of six case studies: report of the Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*. Rome: FAO; 2004. [acessado 2010 jul 19]. Disponível em: <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/008/J2475E.HTM>
- Koc M, MacRae R. *Working together: civil society working for food security in Canada*. Toronto: Centre for Studies in Food Security/Ryerson University Press; 2001.
- Lightman E. *Social policy in Canada: who benefits, who pays?* Ontario: Oxford University Press; 2003.
- Finquelvich S. Estratégias de sobrevivência nas cidades latino-americanas. In: Kliksberg B, organizador. *Pobreza uma questão inadiável: novas respostas a nível mundial*. Brasília: Enap; 1994. p. 103-123.
- Buse K, Walt G. Global public-private partnerships: part I – a new development in health? *Bulletin of the World Health Organization* 2000; 78(4):549-561.
- The World Bank Operations Evaluation Department. *Perspectives on partnership*. Washington, D.C.: World Bank; 2000.
- World Health Organization (WHO). *Partnership in health and poverty: towards a common agenda – report of an international meeting*. Geneva: World Health Organization; 2001.
- Burlandy L, Labra ME. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária. *Cien Saude Colet* 2007; 12(6):1543-1552.
- Maluf RS. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes; 2007.
- Pinheiro ARO. *Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político* [tese]. Brasília: Universidade de Brasília; 2009.
- Burlandy L. *Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição* [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz; 2003.
- Valente F. Repensando a área dentro da perspectiva da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. *Saúde em Debate* 1988; 1(1):50-57.
- Ação da Cidadania, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: Secretaria Executiva Nacional de Ação da Cidadania, Consea; 2005.
- Vasconcelos FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev Nutr Campinas* 2005; 18(4):439-457.
- Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Coep). *Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza*. Rio de Janeiro: Coep; 2008.
- Magalhães R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria. *Cad Saude Publica* 2002; 18(Supl.1):121-132.
- Warren IS. A ação cidadã no combate à pobreza. In: Gaiger LI, organizador. *Formas de combate e resistência à pobreza*. São Leopoldo: Cedop; 1996. p. 7-16.
- Souza H. *Uma campanha que quer mudar o rumo da história do Brasil: caminhos para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Oficina Social; 1998.
- Peliano AMTM, organizadora. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: Ipea; 1993.
- Brasil. Presidência da República. *Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*. Brasília: Presidência da República; 1993.
- Brasil. Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *Diário Oficial da União* 1993; 22 abr.
- Brasil. Decreto nº 1.098, de 25 de março de 1994. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). *Diário Oficial da União* 1994; 25 mar.
- Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar* [relatório final]. Brasília: Consea; 1994.
- Delgado GC. *Parceria governo sociedade no combate à fome: avaliação e sugestões*. São Paulo: EdUSP; 1994.

34. Santos SMC. *Fome de cidadania: o Comunidade Solidária e a participação em programas de nutrição em municípios baianos* [tese]. Salvador: UFBA; 2001.
35. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Ministério das Relações Exteriores. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil*. Brasília: Ipea/SEDH/MRE; 2002.
36. Peliano AMTM, organizadora. *Um balanço das ações de governo no Combate à Fome e à Miséria*. Brasília: Ipea; 1993.
37. Instituto de Cidadania. *Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Cidadania; 2001.
38. Brasil. Presidência da República. *Por um Brasil mais justo: ação social do governo*. Brasília: Presidência da República; 1996.
39. Durão JES. *Conselho do Comunidade Solidária: balanço de uma participação*. Brasília: Inesc; 1996.
40. Peliano AMTM, Rezende LFL, Beghin N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Rev PPP* 1995; 12:19-38.
41. Brasil. Comunidade Solidária. *A proposta da Comunidade Solidária: a parceria Estado – sociedade: enfrentando problemas locais*. v. 2. Brasília: Comunidade Solidária; 1998.
42. Mendonça MH, Burlandy L. *Desenvolvimento e exclusão social: análise de projetos sociais voltados para crianças e adolescentes do governo federal (1995-1998)*. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos Políticos Sociais em Saúde (Nupes)/Fundação Oswaldo Cruz; 1998.
43. Brasil. Comunidade Solidária (CS). Conselho da CS. *O Conselho da Comunidade Solidária: três anos*. Brasília: Comunidade Solidária; 1998.
44. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Interlocação política. *Cadernos Comunidade Solidária*. Ed. especial. Brasília: Ipea; 1993.
45. Menezes F. *Sobre a participação da sociedade civil na elaboração e implementação das políticas públicas de segurança alimentar*. Texto elaborado por ocasião da visita do relator de Direitos Humanos da ONU ao Brasil. Rio de Janeiro: Ibase; 2002.
46. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *A construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Textos base. Brasília: Consea; 2004.
47. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* [relatório final]. Brasília: Consea; 2004.
48. Pinheiro ARO, Carvalho DBP. Estado e mercado: adversários ou aliados no processo de implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição? Elementos para um debate sobre medidas de regulamentação. *Saúde Soc* 2008; 17(2):170-183.
49. Rocha M, organizadora. *Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; 2004.
50. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *Integrantes do Consea*. Brasília: Consea; 2009. [acessado 2009 jul 12]. Disponível em: www.planalto.gov.br/consea
51. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *Documento final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: Consea; 2006.
52. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* [relatório final]. Brasília: Consea; 2007.
53. Valente F, Beghin N. *Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para replicabilidade*. Brasília: FAO; 2006.

Artigo apresentado em 10/02/2010

Aprovado em 20/05/2010

Versão final apresentada em 12/07/2010