

---

# O TRÂNSITO DAS QUESTÕES DA AGENDA PÚBLICA PARA A GOVERNAMENTAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS\*

---

Joana Tereza Vaz de Moura, Milenna Nicoletti

*Resumo: este artigo discute a entrada da Segurança Alimentar na agenda governamental a partir de uma confluência das demandas dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil, combinada a uma prerrogativa governamental, abordando o conceito de estruturas de oportunidades políticas e constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional compreendidos pela perspectiva neoinstitucionalista. Neste íterim, o artigo apresenta um resgate histórico da consolidação da Segurança Alimentar no Brasil, objetivando explorar a evolução paulatina conferida à temática impulsionada pelos movimentos sociais e pelas instituições como propiciadoras de oportunidades políticas. Por conseguinte, são criadas inovadoras estruturas decisórias mais descentralizadas e flexíveis, a exemplo dos conselhos e das conferências como importantes mecanismos de integração entre diferentes interesses, contribuindo, dessa forma, para que a pauta da segurança alimentar tenha se expandido e ocupado um importante espaço nas agendas políticas culminando em um conjunto de ações institucionais idealizadas e projetadas mediante diversas políticas de combate à insegurança alimentar.*

**Palavras-chave:** *Segurança alimentar. Agenda governamental. Oportunidades políticas. Instituições. Políticas públicas.*

TRANSIT OF ISSUES OF PUBLIC AGENDA FOR THE GOVERNMENT: THE INSTITUTIONALIZATION FOOD SECURITY IN PUBLIC POLICY

*Abstract: the article discusses the entry of Food Security in the government agenda from a confluence of the demands of social movements and organizations of the combined civil society to a government prerogative addressing the concept of political opportunity structures and constraints and opportunities set by the political and institutional setting understood the neoinstitutionalist perspective. Meanwhile, the article presents a historical review of the Food Safety consolidation in Brazil aiming to explore the gradual evolution given the theme driven by social movements and*

*dinstitutions as conducive political opportunities. They are therefore created innovative more decentralized and flexible decision-making structures, like the councils and conferences as important mechanisms of integration between different interests. Thus contributing to the agenda of food security has expanded and occupied an important place in political agendas culminating in a set of idealized institutional actions and projected through various combat food insecurity policies.*

Keywords: *Food security. Government agenda. Political opportunities. Institutions. Public policy.*

## TRÁNSITO DE TEMAS DE AGENDA PÚBLICO AL GOBIERNO: EL SEGURIDAD ALIMENTARIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumen: *el artículo analiza la entrada de la seguridad alimentaria en el programa de gobierno de la confluencia de las demandas de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se combinaron para una prerrogativa del gobierno abordar el concepto de estructura de oportunidades y limitaciones y oportunidades en septiembre por el entorno político e institucional entendido la perspectiva institucionalista neo. Por su parte, el artículo presenta una revisión histórica de la consolidación de Seguridad Alimentaria en Brasil con el objetivo de explorar la evolución gradual Dado el tema impulsado por los movimientos sociales e instituciones políticas que favorezcan las oportunidades. Son por lo tanto crean estructuras innovadoras y más descentralizadas de toma de decisiones flexibles, como los consejos y conferencias de los mecanismos importantes de la integración entre los distintos intereses. Contribuyendo así a la programación de la seguridad alimentaria se ha expandido y ocupó un lugar importante en las agendas políticas que culminaron en un conjunto de acciones institucionales idealizadas y proyectada a través de diversas políticas de combate de la inseguridad alimentaria.*

Palabras clave: *Seguridad alimentaria. Agenda de gobierno. Oportunidades políticas. Instituciones. Políticas públicas.*

Os estudos sobre formação da agenda pública apresentam algumas questões norteadoras para desenvolver os argumentos que vão dar sustentação às análises sobre a entrada de temáticas na agenda governamental. Segundo Souza (2003), para a definição da agenda, o interesse analítico é entender por que (e/ou como) um assunto ou um tema torna-se objeto de uma política pública e outros não. E a partir disso, para a formulação da política, seria necessário entender quais os participantes do processo decisório e como se constrói o consenso (barganha ou persuasão?).

Kingdon (1984), um dos mais famosos estudiosos sobre a entrada de temas na agenda governamental, busca compreender como alguns temas passaram a integrar a agenda política governamental e como foram geradas as alternativas para a tomada de decisão. O autor ainda vai chamar a atenção para o fato de que os estudos que olham o momento “pré-decisório” eram ainda poucos à época em que ele propõe esse modelo de análise. Ele percebeu que os problemas se apresentavam de forma distinta e ganhavam diferentemente a atenção do governo. Isso significa dizer, por um lado, que a sociedade tem muitos problemas que poderiam ser objeto de políticas, mas haverá escolhas e, por outro lado, há alguns temas (ou problemas) que deliberadamente não entrarão na agenda dos governos, seja porque não há soluções conhecidas para ele, é muito conflituoso ou ainda não há interesse em mudar o *status quo*. Entretanto, o ponto central é entender que o que entra e o que não entra na agenda de políticas públicas são escolhas políticas.

Com base nessas ideias, este artigo propõe-se a refletir sobre a entrada da temática da Segurança Alimentar na agenda governamental. Busca-se indicar como a política é produzida a partir da análise da presença de diversos atores da sociedade civil e como esses são envolvidos no processo decisório. No que se refere a esse processo de produção da política, este estudo permite afirmar que houve uma confluência das demandas dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil, combinada a uma prerrogativa governamental que se inicia nos anos 1990, mas se fortalece no início do Governo Lula.

O conceito de estruturas de oportunidade políticas, mobilizado por teóricos dos movimentos sociais e combinado à discussão sobre o institucionalismo, oferece caminhos metodológicos profícuos para entender as implicações das relações entre as demandas dos atores sociais e a gestão pública. Enquanto o conceito de oportunidades políticas busca ser “um instrumento teórico de conexão entre os processos organizativos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional em determinado contexto” (CORTES; SILVA, 2010, p. 434), o institucionalismo permite avançar na discussão sobre como as instituições permitem a permeabilidade para novas formas de interação com a sociedade civil.

Este artigo está estruturado em três partes fundamentais. Na primeira parte faz-se breve discussão analítica-teórica do conceito de estruturas de oportunidades políticas, realçando seu potencial analítico e seus limites. Em seguida explora-se a vertente do institucionalismo como maneira de complementar e incorporar elementos teóricos necessários à análise. A segunda parte é dedicada à reconstrução histórica da mobilização social em torno da discussão da Segurança Alimentar no Brasil e o reconhecimento pelo poder público, apontando as escolhas políticas feitas nos diferentes momentos. Na terceira e última parte delinea-se os padrões de conexão entre as dinâmicas proporcionadas pelo Estado e as oportunidades aproveitadas pela sociedade civil. Nas considerações finais sintetizam-se as principais descobertas e retomam-se os argumentos mais amplos do trabalho.

## ESTRUTURAS DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E O INSTITUCIONALISMO

A teoria da Estrutura de Oportunidades Políticas, bastante realçada entre os estudiosos dos movimentos sociais norte-americanos, teve aplicação prática reconhecida, mas no Brasil sua aplicação ficou subjugada a segundo plano nas análises dos movimentos sociais e suas relações com o Estado. Nos últimos anos, alguns pesquisadores têm demonstrado a potencialidade desse conceito para a reflexão sobre os processos de organização social e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional (CORTES; SILVA, 2010), mostrando como essa lente teórica pode ajudar a conhecer as relações entre processos institucionais e não institucionais.

O conceito de estrutura de oportunidades políticas busca compreender as configurações do contexto político-institucional no qual os atores sociais se organizam e intervêm ou, conforme Tarrow (2009), o papel do Estado e o tipo de intervenção estatal não podem ser desconsiderados como fatores explicativos para o sucesso de formas independentes de ação coletiva. A intervenção estatal pode até mesmo estimular o ativismo cívico, princi-

palmente quando tal intervenção diz respeito a garantir o acesso irrestrito e igualitário a um sistema legal eficiente (RENNÓ, 2003).

De acordo com Cortês e Silva (2010, p. 437),

os atores sociais e estatais são reflexivos, fazem escolhas entre oportunidades de ação e estratégias a serem adotadas, levando em conta as possibilidades limitadas pelas condições institucionais em que agem e os contextos conjunturais em que se encontram.

Os autores ainda ressaltam que a maneira como os atores sociais agem depende da forma como eles entendem e se apropriam dos diferentes contextos, desenvolvendo suas ações de acordo com as suas interpretações e também os recursos disponíveis.

Meyer e Minkoff (2004), ao estudarem sobre a estrutura de oportunidades políticas, também afirmam que fatores externos podem motivar ou simplesmente inibir a mobilização de determinados grupos sociais.

As características de uma sociedade derivam das ações dos indivíduos, que por sua vez são influenciados por regras, valores e normas institucionalizados. As instituições afetam a trajetória política e, portanto, o resultado de uma política pública ou até mesmo a justificativa de determinada escolha em detrimento de outra e a entrada de problemas na agenda política.

Segundo March e Olsen (2008), as instituições são coleções de estruturas e regras que exercem importante atribuição na vida política, formando, habilitando e restringindo atores políticos. A perspectiva neoinstitucionalista confere às instituições papel central de sua análise, utilizando-as como resposta às investigações, relacionando as ações dos atores ao desenho institucional em apreciação, denotando a relevância dessa abordagem para a ciência política.

O conceito de instituições é consensualmente definido entre os enfoques do neoinstitucionalismo como as regras do jogo em uma sociedade, os constrangimentos que moldam a interação humana e reduzem as incertezas, fornecendo uma espécie de guia para a interação humana, podendo ser criadas ou evoluir com o tempo (NORTH, 1990).

Para North (1990) as instituições podem ser formais como regras políticas, contratos ou informais como costumes, tradições e códigos de conduta não escritos que complementam as formais. As instituições definem e limitam as escolhas, podendo proibir certas ações dos indivíduos, como também autorizar. O seu principal papel é reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável de interação humana.

Desse modo, a perspectiva neoinstitucionalista, abordagem que vem recebendo destaque nas últimas décadas, defende muito além da convencional concepção de que as instituições importam, buscando compreender de que forma importam e através de quais processos se convertem em incentivos ou constrangimentos ao comportamento dos indivíduos, refletindo assim em decisões políticas.

Para a análise e compreensão de determinadas decisões políticas são estabelecidos momentos críticos onde mudanças são implantadas e os arranjos inseridos em novo percurso institucional, representando marcos históricos que modificam o contexto institucional, já que escolhas importantes modificam a trajetória de uma política e os seus rumos (MENICUCCI, 2006).

Esse momento crítico representa a possibilidade de entrada de novas pautas, novas visões e ideias a serem discutidas, pois os espaços são abertos para questões anteriormente suprimidas e grupos de interesse excluídos.

Nessa perspectiva, os resultados serão distintos em diferentes lugares, não versando apenas sobre indivíduos. O contexto histórico também exercerá forte influência no processo político, uma vez que as instituições são apenas um dos fatores que influenciam os resultados políticos.

Para tanto, torna-se necessária a atuação de atores visíveis e invisíveis que exerçam pressão perante aqueles dotados de poder decisório para que possam implantar mudanças e inserir novos arranjos ao contexto, promovendo, dessa forma, uma atenção à pauta que se busca expandir e avançar.

As políticas públicas são construídas com fundamento em regras formais e informais que direcionam as decisões dos atores que possuam poder ante as decisões políticas, sendo moldadas mediante arranjos institucionais existentes e sua interação com a burocracia, sociedade, cultura e demais valores e normas institucionalizados que atuam como incentivos ou constrangimentos para o veto ou acesso à participação de grupos.

A estrutura organizacional do governo em questão e sua atuação também exercem forte influência na agenda governamental e na construção das políticas, uma vez que para a disseminação de uma ideia é necessário um contexto institucional que sustente uma posição política em consonância com a temática proposta, oportunizando sua entrada na agenda e propiciando o seu fluxo (CAPELLA, 2005).

Para o que ora se propõe esta pesquisa, argumenta que as instituições, com o avanço dos governos de esquerda, introduziram diferentes mecanismos de inclusão política que foram apropriados pelos diversos setores organizados da sociedade civil, incluindo os movimentos sociais. Essa apropriação fez que as temáticas desenvolvidas ao longo do percurso de vários segmentos tivessem relevância no âmbito da gestão pública, como foi o caso da discussão sobre segurança alimentar e nutricional.

## SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: DAS MOBILIZAÇÕES À ENTRADA NA AGENDA

O processo de inserção da discussão sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil tem início a partir de atuações de organizações da sociedade civil na luta contra a fome e a miséria.

Em 1930-1940, Castro (1965) já alertava para o problema da fome no País. Ele procurou desenvolver uma ciência a partir de um fenômeno que é a manifestação do subdesenvolvimento em sua mais dura expressão: a fome. Tentou criar uma teoria explicativa para a triste realidade do subdesenvolvimento, da pobreza, da miséria. Para o autor, a fome é consequência de um desenvolvimento humano desigual. “Denunciei a fome como flagelo fabricado pelos homens, contra outros homens” (CASTRO, 1965, p. 64).

Segundo Gohn (1997), no Brasil, a fome foi o estopim de várias mobilizações: os movimentos contra a carestia (nas décadas de 1910 e 1920); a Marcha da Fome, cujos panfletos incentivavam os trabalhadores a realizarem saques a armazéns (1931); a Cam-

panha Popular Contra a Fome (1946); o Movimento de Luta Contra a Carestia e a Passeata da Panela Vazia, que reuniu 500 mil pessoas em São Paulo (1953). Também nesse ano foi criada a Campanha de Merenda Escolar, também defendida por Josué de Castro. Nas décadas de 1960 e 1970, persistiram os protestos contra a carestia. Em 1962, foi criada a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e, em 1973, foi criado o Movimento do Custo de Vida, com forte inserção nos meios populares e apoio da ala progressista da Igreja Católica. Nos anos 1980, no contexto da luta pela redemocratização, “a fome apareceu mais associada ao movimento dos desempregados e aos saques, ocorridos nos anos de 1983-4” (GOHN, 1997, p.72).

De acordo com Valente (2002, p. 45), é no período que compreende a segunda metade da década de 1980 e a primeira da década de 1990 que se passa da questão da fome à da Segurança Alimentar e Nutricional, pois “o conceito de segurança alimentar ampliava-se, incorporando às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso e da qualidade dos alimentos, como das carências nutricionais”.

A proposta de segurança alimentar mudou o âmbito da discussão da formulação das políticas públicas, deixando de lado a compreensão dos problemas na regulação da oferta e demanda e buscando a criação de mecanismos compensatórios para as populações ameaçadas conjuntural ou estruturalmente pela fome (LAVINAS; NABUCO, 1996).

As primeiras noções do conceito de segurança alimentar aparecem na proposta intitulada Política Nacional de Segurança Alimentar, elaborada por especialistas coordenados por José Gomes da Silva, no âmbito do chamado Governo Paralelo instituído pelo Partido dos Trabalhadores, após a derrota eleitoral de 1989. Essa concepção é inspirada numa proposta de política de abastecimento alimentar de 1986, que tinha inspirações na concepção de segurança alimentar da FAO. Segundo Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 67), “nesta versão, atribuía-se papel central a auto-suficiência produtiva nacional, porém enfatizando os problemas de acesso aos alimentos por insuficiência de renda”. Na nova versão proposta pelo “Governo Paralelo”, a segurança alimentar não era limitada somente ao debate do abastecimento, mas introduzia também a discussão mais ampla sobre a fome como consequência das desigualdades sociais e da pobreza.

Portanto, a esse conceito formulado no documento inicial foram acrescentadas outras propostas, as quais permitiram a elaboração de uma abordagem que contemplasse as causas históricas da fome e sua relação com os padrões de desenvolvimento macroeconômico, particularmente na observação dos níveis de empregos e salários vigentes na sociedade como um todo (SENA et al., 2006). A proposta contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar a ser presidido pelo Presidente da República.

No início dos anos 1990, dois acontecimentos importantes marcaram a década: a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a divulgação, pelo Ibase e IBGE, de um estudo intitulado Mapa da Fome, que apontava 32 milhões de pessoas no Brasil com renda familiar insuficiente sequer para comprar uma cesta básica por mês. Esse estudo desencadeou a famosa campanha de Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (ACCMV), encabeçada por Herbert de Souza, o Betinho, principal organizador da Campanha Contra a Fome, nos anos de 1993-1994<sup>1</sup> (CONSEA, 1995).

Tratou-se de um processo de mobilização social que, em poucos meses, ganhou a adesão de distintos e, em muitos casos, antagônicos setores da sociedade brasileira como, por exemplo, a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), a Nestlé, representantes da agricultura familiar, entre outros, além do próprio Estado.

Inicialmente com repercussões restritas, a proposta foi assumida no início de 1993 pelo governo Itamar Franco. O então Presidente firmou uma parceria com o Movimento pela Ética na Política para implantar no país uma política de segurança alimentar, tendo como um dos principais representantes Betinho e D. Mauro Morelli<sup>2</sup>, que tinham como objetivo elaborar uma proposta estruturada sobre essa questão e, em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é criado, tendo D. Mauro Morelli como seu primeiro presidente.

Em 1994, foi realizada, em Brasília, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, promovida pelo movimento Ação da Cidadania. Essas duas experiências – criação do Consea e realização da I Conferência – inauguraram a parceria entre Estado e sociedade civil na implementação e no controle de políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil.

Outra conquista importante da I Conferência<sup>3</sup> foi a (re)elaboração do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que passou a ser compreendida como:

Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (VALENTE, 2002, p. 48).

A I Conferência destacou a necessidade da relação de parceria entre a sociedade civil e o Estado. De acordo com o seu Relatório Final (1994, p. 8), “entendemos como parceria o estabelecimento de compromissos onde as partes – sociedade civil e Estado – assumem cada qual suas diferentes responsabilidades no desafio do combate à fome e à miséria”.

Contudo, com a posse do então presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, esse quadro sofre um revés. Assumindo a Presidência da República, FHC extinguiu o Consea em seu formato original, e suas ações remanescentes foram incorporadas no Programa Comunidade Solidária<sup>4</sup>.

Segundo Valente (2002, p. 49), “esta extinção se insere na nova correlação política de forças estabelecida na eleição do novo governo (aliança entre setores conservadores e o centro)”. Tal procedimento foi alicerçado sobre o sucesso do Plano de estabilização da moeda, acarretando uma exclusão de parcela considerável da sociedade civil organizada, profundamente comprometida com a Ação da Cidadania, e parceira do Governo no Consea Nacional.

Em 1996 intensificou-se o debate sobre o tema do enfrentamento institucional da fome e da miséria no Brasil. Isso ocorreu por causa de uma série de fatores, dentre os quais Valente (2002, p. 36) destaca “o agravamento da crise social, com o aumento da violência na cidade e no campo, associado à inexistência de uma Política Social articulada e ao impacto da política de estabilização”, além da extinção e enfraquecimento institucional das áreas anteriormente responsáveis pelo enfrentamento do problema (NOGUEIRA, 2008).

No bojo dessas discussões, no final de 1998, num encontro realizado em São Paulo, cerca de 50 entidades criaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Esse Fórum nasce com o intuito de ser um espaço de articulação entre diversos movimentos, entidades, pessoas que buscavam discutir e pensar ações e políticas públicas para o fim da fome no país. Em sua trajetória de existência insere-se em redes mundiais relacionadas com o tema da segurança alimentar (FBSAN, 2003).

A partir de 1998, o FBSAN impulsionou a criação de Conselhos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados que se mostraram receptivos. Diversas ações sucederam-se no âmbito de governos estaduais e nas organizações da sociedade civil que pautaram o tema em sindicatos, Pastorais da Criança e da Terra, universidades, ONGs e movimentos sociais. É importante ressaltar a intensa participação da sociedade civil nesse período na elaboração conceitual sobre o tema, mobilização e implementação de projetos e ações locais em encontros estaduais e nacionais (COSTA; PASCAL, 2008).

Com a vitória de Lula, nas eleições de 2002, o tema da segurança alimentar ganha novo destaque, já que passa a ser incorporado no âmbito de um dos primeiros programas lançados pelo presidente, o Programa Fome Zero (PFZ)<sup>5</sup>, vinculado ao recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA)<sup>6</sup>.

No início de 2003, é recriado o Consea Nacional, com o objetivo de estimular a formulação, execução e acompanhamento de políticas de SANs. Esse Conselho, de caráter consultivo e deliberativo, assessora o poder executivo no planejamento das diretrizes políticas sobre a alimentação.

Com a recriação do Consea Nacional e para dar suporte ao Programa Fome Zero, outros Conseas estaduais e municipais foram criados, em 2004, com o objetivo de elaborar diretrizes para implantar a política local e regional, respectivamente, de segurança alimentar e nutricional, além de orientar a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades.

A IIª Conferência Nacional de SAN aconteceu em 2004, em Olinda (PE), e marca um momento importante na história do direito à alimentação no Brasil, afirmando a necessidade de o Poder Judiciário, por meio da Constituição Federal, efetivar o direito humano à alimentação como um direito básico, independentemente da criação da Lei Orgânica de SAN, que estabelece os princípios, a estrutura e a gestão do Sistema Nacional de SAN (SICOLI, 2008). Essa Conferência também recomendou a criação de uma Lei Orgânica visando garantir o direito progressivo à alimentação adequada e foi objeto de seminários e discussões em todo o país.

As organizações da sociedade civil participantes do FBSAN e do Consea Nacional continuaram a pressionar o poder público para a criação de uma política nacional de SAN. Em setembro de 2006, o Presidente Lula sanciona a Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação. De acordo com seu artigo 1º,

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional . SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (CONSEA, 2006).



Essa lei tem sido um instrumento importante para a consolidação do conceito de segurança alimentar, tanto no campo da sociedade civil quanto no campo do Estado, mediante seu reconhecimento formal e prático como uma política nacional. Desta forma, a noção de segurança alimentar passa a fazer parte do discurso político referente não somente às questões da fome, mas também aos debates sobre soberania alimentar. Passa-se de ações emergenciais de combate à fome para a construção de políticas sustentáveis de segurança alimentar e nutricional (REVISTA CONSEA, 2007).

A IIIª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada em julho de 2007, em Fortaleza (CE). Com o tema Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, essa Conferência debateu o modelo de desenvolvimento nacional e apresentou propostas para a construção e implantação do Sisan e da Política Nacional de SAN-PSAN.

A IV Conferência aconteceu em 2011, com o tema Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos. Nos documentos produzidos nessa Conferência, encontra-se um grande número de proposições visando ao aperfeiçoamento de programas e ações, seu monitoramento e controle social.

Assim, a política pública de SAN foi gerada para dar conta de um problema social, reconhecido pela sociedade brasileira, e sua legitimação como um problema político garantiu que se transformasse em uma política pública (ZIMMERMANN, 2008). Percebe-se que o tema de SAN perpassa diversas áreas, o que torna imprescindível um maior diálogo entre as secretarias de estado e/ou ministérios para que as políticas sociais tenham o devido alcance.

A V Conferência aconteceu em 2015, em Brasília, pautada sobre a importância da comida de verdade como estratégia visionária para a superação da insegurança alimentar, bem como importante estímulo no tratamento da obesidade, por intermédio de alimentos livres de componentes químicos prejudiciais à saúde humana, encerrando-se a Conferência com a leitura da carta política Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar, desenvolvida por uma diversidade de delegados participantes.

Essa contextualização histórica mostra que as ações do Estado brasileiro em relação à segurança alimentar e nutricional passaram de intervenções esporádicas e imediatas para intervenções contínuas e estruturais, nos últimos anos, refletidas na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e no Sisan (NASCIMENTO, 2012). É legítimo afirmar que, em grande parte, essas ações se inserem em um contexto de muita mobilização social, que reorganiza também a estrutura estatal, possibilitando o acesso de diversos setores organizados da sociedade civil às discussões sobre as políticas públicas. A possibilidade de entrada da temática na agenda governamental só foi possível mediante as articulações sociais e o esforço de criação de novos mecanismos institucionais.

## MECANISMOS INSTITUCIONAIS E ARTICULAÇÕES SOCIAIS

O contexto complexo da inserção da SAN na agenda governamental inclui oportunidades políticas que foram abertas pelas instituições, mas inclui também a pressão da sociedade civil, que em diversos momentos esteve pautando essa discussão. Novas estra-

tégias foram pensadas e tiveram que ser orquestradas entre os atores envolvidos (estatais e sociais). Essa contextualização impôs que se criassem novas estruturas decisórias mais descentralizadas e flexíveis, a exemplo dos conselhos e das conferências. Os conselhos de SAN constituem-se como importantes mecanismos de integração entre diferentes interesses, além de serem espaços de diálogo sobre as demandas e interações cotidianas entre os setores (BURLANDY, 2009).

As conferências representam importante inovação participativa e canal de deliberação para promoção da cidadania e democracia com a inserção de diferentes grupos de poder pertencentes aos governos e à sociedade civil que atuam nessa situação de igualdade e aproximação em busca de melhores ações e maior representatividade, ampliando a participação social e envolvendo os cidadãos de forma mais direta na gestão pública.

As conferências nacionais de políticas públicas consistem em prática participativa cercada de peculiaridades que reforçam a sua compreensão enquanto instâncias de fortalecimento da representação política exercida nas instituições formais do Estado. Em primeiro lugar, são convocadas, organizadas e realizadas pelo Poder Executivo. Em segundo lugar, são organizadas pelo Poder Executivo em parceria com a sociedade civil, ativada, no nível federal, nos diferentes conselhos de políticas e grupos de trabalho constituídos nos ministérios e, no nível local, em suas bases.. Em terceiro lugar, são convocadas pelo Executivo com a manifesta intenção de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, tendo como especial foco a elaboração ou revisão de planos nacionais de políticas para as mais diversas áreas, setores e grupos da sociedade civil. Em quarto lugar, consistem em experiências de participação de âmbito e alcance nacional, o que assegura a universalidade na definição das políticas ali deliberadas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários ali representados (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 265).

Ainda segundo os autores, as conferências fortalecem as ações parlamentares, pois multiplicam as formas de vocalização e agregação dos interesses presentes na sociedade. No caso das conferências de SAN, sobretudo as primeiras, percebe-se que foram momentos de grandes contribuições para que o tema se entrasse e se fortalecesse na agenda governamental.

A discussão avançou consideravelmente pela grande mobilização da sociedade civil, mas também contou com apoios governamentais importantes na sua trajetória de consolidação. Desde o Governo Itamar até mais recentemente com o Governo Lula e Dilma, as estratégias criadas pelos setores organizados que lutam pela inclusão da SAN nas demais políticas vêm mostrando certa coesão e solidez das organizações sociais e estatais. Conforme Marques (2001), a influência da sociedade na elaboração das políticas públicas apresenta a permeabilidade do Estado, advinda de padrões de interpenetração entre atores governamentais e sociais na rede de relações de cada comunidade de política. Essa configuração indica a importância da mobilização da sociedade no processo de constituição das identidades e as transformações de carências concretas em necessidades coletivamente reconhecidas. Utilizando as considerações de Sader (1998), os novos atores se constituem mutuamente aos processos políticos. Neste sentido, a entrada da temática da segurança alimentar e nutricional na agenda governamental causou impacto em uma série de políticas públicas que tem relação direta com a alimentação (educação, saúde, plantio e distribuição de alimentos etc.).

O exercício da pressão dos movimentos nos diversos espaços (conselhos e conferências) fortalece as discussões e possibilita que, em diversas áreas temáticas, a segurança

alimentar seja introduzida. No caso da discussão das políticas para o meio rural, paralelamente às discussões sobre índices de produtividade e inovação tecnológica, ganha ênfase também a defesa dos interesses da agricultura familiar, fortalecendo-o por meio do acesso em quantidade e qualidade aos alimentos necessários àqueles que se encontrem em situação de insegurança alimentar.

Do ponto de vista do Estado, as políticas vão introduzindo as demandas da sociedade numa mistura de inclusão social e reconhecimento. De outra ótica, o neoinstitucionalismo parte da perspectiva da centralidade do Estado, não apenas dos indivíduos, ainda que reconheça a importância dos movimentos sociais na construção de decisões políticas, sem, contudo, substituir o papel do Estado no atendimento às demandas sociais.

Neste ínterim, Immergut (1996) entende que decisões políticas são resultados de negociações, acordos, diferentes atores e instituições. Divergências existentes entre os mais diversos interesses são maturadas e deliberadas por temporalidades até que revertam-se em consonância.

Na última década, a noção de segurança alimentar foi sendo expandida, trespassando o entendimento de mera distribuição de alimentos como medida assistencial proveniente do Estado, representando uma ascensão ao tema que passa a refletir a necessidade latente da população por meio de obrigação imposta aos governos, proporcionando respostas mais expressivas à sociedade, uma vez que a segurança alimentar é marcada historicamente por uma diversidade de obstáculos, escassez orçamentária e dificuldades de espaço nas agendas políticas (IPEA, 2014).

Em decorrência dessa ascensão, a segurança alimentar passa a ser ressignificada e, conseqüentemente, um conjunto de ações institucionais são idealizadas e projetadas por meio de políticas de combate à insegurança alimentar mediante o enfrentamento da fome e demais insuficiências alimentares e nutricionais.

A criação de mercados institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no ano de 2003, e o estabelecimento de novas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no ano de 2009, forjaram-se como estratégias importantes na promoção do segmento da agricultura familiar. Embora os objetivos desses programas fossem mais amplos, eles deveriam responder fundamentalmente a dois aspectos: atenuar as desigualdades nos processos de comercialização de forma estruturante e constituir-se em mecanismo de segurança alimentar (ROZENDO; MOURA; BASTOS, 2014).

O PAA e o PNAE são programas que refletem a árdua trajetória da segurança alimentar na agenda governamental, oferecendo garantia de alimentos e, por conseguinte, contribuindo para a promoção da segurança alimentar, além de fomentar a inclusão do agricultor ao mercado formal, o fortalecimento da agricultura familiar e o estreitamento entre os espaços urbano e rural.

Consoante à importância de preservar a identidade alimentar regional, torna-se essencial a construção de políticas de segurança alimentar com implementação descentralizada, já que permite uma aproximação entre a comunidade e a administração pública responsável pelo prosseguimento da política, bem como a possibilidade de maior observância aos hábitos e costumes de onde se executa, respeitando sempre a heterogeneidade regional, peculiaridade tão manifesta no Brasil

A questão alimentar engloba não apenas problemas severos como a fome e desnutrição, outros pontos são essenciais à garantia de uma alimentação adequada. Segundo Maluf (2000), a alimentação adequada depende do acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que não possuam aditivos prejudiciais à saúde, posto que a disputa do mercado por maior produtividade desencadeia em acréscimo de produtos químicos com efeitos à saúde ainda pouco conhecidos pela ciência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pauta da segurança alimentar se insere nas agendas governamentais gradativamente, impulsionando importantes medidas ao longo dos anos e conformando diferentes interesses com a participação de representantes do Estado e da sociedade civil.

A pressão exercida pelos movimentos sociais, associada às janelas de oportunidades políticas, culminou na normatização de importantes marcos legais, desde garantias constitucionais às leis que criam o Sisan, regulamentam programas federais como o PNAE e o PAA, perquirindo assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Mecanismos institucionais inovadores propiciam uma gestão capaz de reconhecer a complexidade e essencialidade da temática e assim possa desempenhar ações de forma articulada através de relações entre os diversos entes e setores envolvidos maximizam as chances de sucesso.

Neste íterim, vislumbra-se a importância de as políticas de segurança alimentar, uma vez que buscam promover o enfrentamento da fome e demais insuficiências alimentares pela suplementação da alimentação e educação ou reeducação de hábitos alimentares nos parâmetros de saúde por intermédio de ações educativas, especialmente quando acompanhadas de mecanismos de fomento à agricultura familiar.

São necessárias não apenas metas institucionais, mas também políticas que visem dar efetividade ao planejamento realizado em conferências, conselhos e demais espaços de deliberação, ações que permitam um maior envolvimento da sociedade nas atividades e acompanhamento das medidas institucionais adotadas.

### Notas

- 1 Para uma análise detalhada sobre a ACCMV e a Campanha Contra a Fome, ver Gohn (1997), Cap. 3, Campanhas Contra a Fome na História do Brasil (ou quando a miséria se transforma em questão nacional).
- 2 Dom Mauro Morelli é bispo da Diocese de Duque de Caxias desde 1981, tem mais de 31 anos de episcopado e é formado em filosofia. Tem se destacado por uma forte ação na área da segurança alimentar, sendo considerado, hoje, uma das principais expressões nacionais no combate à fome e à miséria. Atualmente assessora iniciativas de combate à fome em todo o território nacional.
- 3 As Conferências de SAN têm como principal objetivo indicar diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Garantidas em Lei, são precedidas de Conferências Estaduais, Distrital, Sub-regionais e Municipais.
- 4 O Programa Comunidade Solidária foi proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no início de sua gestão, tendo como alvo os segmentos mais pobres do país, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida (Suplicy e Neto, 1995). O objetivo do Programa Comunidade Solidária era: “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (Cardoso, 1997, p.03). D. Mauro Morelli, após

dois anos de experiência como secretário executivo do Consea Nacional, acabou não sendo convidado para participar do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária

- 5 O Programa Fome Zero recolocou em cena a polêmica sobre o número de famintos existentes no Brasil, revelando a falta de consenso em relação ao que se pretende monitorar no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SICOLI, 2008).
- 6 Posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

## Referências

- BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.14, n.3., 2009.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS. GT Políticas Públicas. Caxambú, 2005.
- CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1965.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Relatório final. In: I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. *Anais...* Brasília: Consea, 1994
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, CONSEA, 2006.
- CORTÊS, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. *Estudos sociologia*, Araraquara, v.15, n.29, p.425-444, 2010.
- COSTA Christiane; PASCAL, Mariana. *Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Instituto Pólis. Disponível em: <[www.polis.org.br/utilitarios](http://www.polis.org.br/utilitarios)>. Acesso em: 10 jul. 2016.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9. ed. São Paulo: Loyola, 1997.
- IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, 1996.
- IPEA. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- LAVINAS, Lena; NABUCO, Maria Regina. Segurança alimentar: uma nova questão de cidadania. In: CAVALCANTI, J.E.A.; VIEIRA, W.C. *Políticas agrícolas e segurança alimentar*. Viçosa, MG, 1996.
- MALUF, Renato. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: WALTER, Belik; MALUF, Renato (Orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flavio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. *Revista Cadernos de Debate*, UNICAMP, vol. IV, 1996.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.
- MARQUES, Eduardo César. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp; Anablume, 2001.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. *Saúde sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 72-87, 2006.
- MEYER, David; MINKOFF, Debra. Conceptualizing political opportunity. *Social Forces*, v.82, n. 4, jun. 2004.
- NASCIMENTO, Renato. *O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento,

- Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2012.
- NOGUEIRA, Jeferson Gomes. Segurança alimentar: abrangência do Programa Bolsa Família no município de Vila Velha - ES. *Revista de Políticas Públicas*, v.12, n. 1, 2008.
- NORTH, Douglas Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.
- RENNÓ, Luciano. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista Sociologia e Política*, n. 21, p.71-82, 2003.
- ROZENDO, Cimone; MOURA, Joana Vaz; BASTOS, Valéria Veríssimo de Souza. A gestão pública de mercados institucionais: entre rupturas e continuidades. In: ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL-ALASRU, 2014.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- SICOLLI, Juliana. *Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento da SAN*. Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/740/740.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016.
- SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília – Rio de Janeiro, 2014.
- SOUZA, Celina. Estado do Campo da Pesquisa Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. São Paulo: Vozes, 2009.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- ZIMMERMAN, Sílvia. Políticas públicas e espaços democráticos: um olhar sobre a III Conferência de SAN. In: VI CONGRESSO DA ABCP, *Anais...* Campinas, 2008.

\* Recebido em: 20.09.2016. Aprovado em: 03.11.2016.

JOANA TEREZA VAZ DE MOURA

Professora no Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPGEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: joanateresa@gmail.com

MILENNA NICOLETTI

Mestranda no PPGEUR da UFRN. *E-mail*: milennanicoletti@hotmail.com