



A experiência brasileira na realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional

Flávia Pascoal Ramos¹, Sara Silva Sousa² e Sandra Maria Chaves dos Santos³

As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) integraram um conjunto de instituições participativas no Brasil e nos últimos anos tinham o intuito de estabelecer as prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Objetivou-se apresentar um panorama das CNSAN realizadas no Brasil a partir de variáveis selecionadas referentes aos temas, objetivos, formas de organização, normas para deliberação, potencial inclusivo e *outputs* do processo conferencial. Trata-se de um estudo exploratório com análise documental que utilizou como unidade de análise os atos convocatórios, regimentos e relatórios das CNSAN. Categorizou-se os dados partir de cinco grupos: G1 – Caracterização das conferências; G2 – Forma de organização; G3 – Normas para deliberação; G4N – Potencial inclusivo e G5 – *Outputs* do processo de conferência. Principais resultados: A maioria das CNSAN objetivou a proposição de políticas públicas. Todas as CNSAN foram organizadas a partir da realização de grupos de trabalhos e plenárias favorecendo a participação-deliberação. Um sistema de cotas foi estabelecido a partir da III CNSAN, ampliando a participação de povos e comunidades tradicionais. Observou-se também que as conferências mobilizaram um grande número de participantes e de municípios envolvidos.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional; Política pública; Participação social; Conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional.

The Brazilian experience in holding National Conferences of Food and Nutritional Security

The National Conferences of Food and Nutrition Security join a set of participatory institutions in Brazil and in the last years had the purpose of establishing the priorities of the National Policy on Food and Nutrition Security (PNSAN) and the National Plan on Food and Nutrition Security (PLANSAN). The aim was to present an overview of the CNSANs that took place in Brazil from selected variables, referring to the themes, aims, forms of organization, rules for deliberation, inclusive potential and Outputs of the conference process. It is an exploratory study with documental analysis that used as a unit of analysis the CNSAN's convocations acts, regulations and reports. The data from five groups were categorized: G1 – Characterization of conferences; G2 – Form of Organization; G3 – Rules of Deliberation; G4 – Inclusive potential and G5 – Outputs of the conference process. Main results: The majority of CNSAN aimed to propose public policies. All the CNSANs were organized through work groups and plenary sessions favoring participation-deliberation. A quota system was established from the III

1 Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Realeza, PR. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3933-1707>. E-mail: flaviapramoss@gmail.com. Endereço para correspondência: Avenida Edmundo Gaievski, 1000, Zona rural – CEP 85.770-000, Realeza – PR, Brasil

2 Universidade do Estado da Bahia, campus Salvador, BA. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7100-3407>. E-mail: sara.silva.sousa@outlook.com

3 Universidade Federal da Bahia. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4706-0284>. E-mail: sandra.mchaves@gmail.com

CNSAN, expanding the participation of traditional peoples and communities. It was also observed that the conferences mobilized a large number of participants and cities involved.

Keywords: Food and nutrition security; Public policy; Social participation; National conferences of food and nutrition security.

Submetido em: 07/03/2021

Aceito em: 17/01/2022

INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional (SAN) é um tema complexo, multidimensional e sua garantia se configura como um desafio em todo o mundo.

A experiência brasileira com a construção de políticas de SAN tem caráter participativo e se relaciona com a realização de Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). As conferências nacionais realizadas no Brasil são entendidas como instituições participativas de deliberação que promovem interlocução entre Estado e sociedade sobre políticas públicas no nível nacional, sendo realizadas em etapas interconectadas nos três níveis de governo^[1,2].

As CNSAN têm relação direta com a existência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo ligado à Presidência da República. Criado em 1993, o CONSEA organizou a I CNSA em 1994. Entretanto, o mesmo foi extinto em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso e reestabelecido em 2003, no governo de Lula da Silva. A II CNSAN foi, então, realizada em 2004.

A Lei 11.346/2006^[3] conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) instituiu o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e definiu que as CNSAN deveriam estabelecer as prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). A partir de então, mais três CNSAN foram realizadas até 2015.

Todavia, em 2019 o CONSEA foi novamente extinto^[4], o que comprometeu a interlocução entre a sociedade civil e o Estado para tratar de assuntos voltados à SAN e implicou em não convocação da VI CNSAN, prevista para o referido ano.

Na história recente do Brasil, diversas arenas participativas integraram o processo de um amplo e diversificado debate sobre políticas públicas^[5,6] e diferentes estudos objetivaram caracterizar as conferências nacionais e seus desdobramentos^[2,6,7]. Considerando que há poucos estudos que abordam especificamente as CNSAN^[8,9], bem como a atual conjuntura de desmonte dos mecanismos institucionais de participação social, admite-se relevante compreender aspectos da trajetória das CNSAN e sua contribuição para o campo da SAN no Brasil.

Portanto, o objetivo deste trabalho é apresentar um panorama das CNSAN a partir de variáveis selecionadas, referentes aos temas, objetivos, formas de organização, normas para deliberação, potencial inclusivo e *outputs* do processo conferencial.

MÉTODOS

Trata-se de um estudo exploratório, com análise documental, um procedimento metodológico que utiliza dados de fontes primárias^[10].

Neste trabalho tem-se como unidade de análise as cinco CNSAN realizadas no período de 1994 a 2015. Foram utilizados como fontes de informação os atos normativos (ato convocatório e

regimento) e relatórios finais das conferências supracitadas, coletados na página do CONSEA (<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias>) no período de março a abril de 2019. De forma complementar, utilizaram-se outros documentos como os PLANSAN.

Os dados foram coletados e categorizados a partir da adaptação da proposta do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA) no documento sobre base de dados de conferências nacionais^[11] que propõe a organização das variáveis em grupos, sendo eles: G1 – Caracterização das conferências; G2 – Forma de organização; G3 – Normas para deliberação; G4 – Potencial inclusivo e G5 – Outputs do processo de conferência.

Para o G1 – Caracterização das conferências, foram coletadas informações gerais que possibilitaram a identificação e caracterização de cada conferência, como: edição, ano, responsável, área da política, tipo de convocação, tema, objetivos e eixos temáticos.

Os objetivos das conferências foram classificados conforme proposta de Souza *et al.*^[12] em quatro categorias: I) agendamento: quando se referem à difusão de ideias e a afirmação de compromissos; II) proposição: quando trazem aspectos de formulação de estratégias ou políticas bem como intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas; III) avaliação: quando estão em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas; e IV) participação: quando falam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas. Foram classificados os objetivos gerais contidos no regimento das CNSAN, a partir da identificação do tópico frasal.

O G2 – Formas de organização, aborda questões sobre a organização da conferência e regras de funcionamento. Utilizaram-se as variáveis: formato das etapas, realização de encontros

temáticos e organização da comissão organizadora nacional.

No G3 – Normas para deliberação, apresentam-se as regras que ordenam os momentos e processos deliberativos que ocorreram nas conferências, na etapa nacional. Selecionaram-se dados sobre ocorrência de: plenárias, grupos de trabalhos, existência de limite de propostas, priorização e formulação de novas propostas.

Para o G4 – Potencial inclusivo, foram especificadas informações sobre perfil de participantes: total de delegados, vagas governamentais e não governamentais, previsão de cotas para mulheres, para grupos étnicos e previsão de vagas para convidados.

O G5 – *outputs* do processo de conferência, apresenta informações referentes aos alcances obtidos, tais como, para todas as etapas: número total de participantes para todas as etapas e número de municípios envolvidos; para a etapa nacional: número total de participantes, proporção de homens e mulheres e número de propostas aprovadas.

A análise de dados teve como base os estudos que buscaram caracterizar as conferências nacionais de políticas públicas (CNPP)^[1,2,5,6,7,8,9,12].

RESULTADOS

No que se refere à caracterização das conferências, identificou-se que as CNSAN integram a área de políticas sociais, pois tratam da provisão de bens e serviços públicos destinados a promover condições e oportunidades de vida digna para a população e impedir situações de risco social^[11]. Todas foram organizadas pelo CONSEA. As edições, ano, local de realização, temas e eixos temáticos estão descritos no Quadro 1. Observa-se que os temas foram se modificando ao longo dos anos. Referente aos tipos de convocação, todas foram convocadas por meio de Decreto Presidencial.

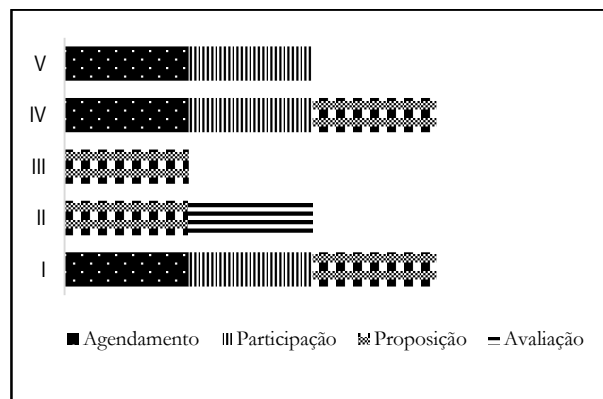
Quadro 1. Caracterização das CNSAN quanto à edição, ano, local de realização, temas e eixos temáticos, Brasil, 1994-2015

Edição/Ano/Local	Temas/premissas ou eixos para discussão
I CNSAN, 1994 – Brasília (DF)	Fome: uma questão nacional 1) Alimentação e nutrição; 2) condições e requisitos para segurança alimentar; 3) proposta para política de segurança alimentar
II CNSAN, 2004 – Olinda (PE)	A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 1) Promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição; 2) Avaliação das ações e políticas públicas de erradicação da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil, em andamento no período; 3) Diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 4) Fortalecimento e mobilização da sociedade civil e do Governo para a erradicação da fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional
III CNSAN, 2007 – Fortaleza (CE)	Por um desenvolvimento Sustentável, com soberania e Segurança Alimentar e Nutricional 1) Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; 2) Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 3) Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
IV CNSAN, 2011 – Salvador (BA)	Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos 1) Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; 2) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 3) Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
V CNSAN, 2015 – Brasília (DF)	Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar 1) Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; 2) Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública e 3) Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nos regimentos e relatório^{13,14,15,16,17}.

A I CNSA focou três temas e a II CNSAN, partiu de quatro premissas. As demais CNSAN organizaram o temário em três eixos temáticos (Quadro 1).

Observou-se que a maioria das CNSAN tiveram objetivos propositivos com exceção da V, que teve objetivo de agendamento e participação. Apenas a II CNSAN teve foco avaliativo, conforme Figura 1.

Figura 1. Classificação dos objetivos das CNSAN, Brasil, 1994-2015

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nos regimentos e relatório^{13,14,15,16,17} e classificados com base na proposta de Souza *et al.*¹².

Quanto às formas de organização, para todas as CNSAN realizaram-se etapas municipais e/ou regionais ou territoriais e estaduais.

A partir da IV CNSAN foram realizados encontros temáticos, definidos como “atividades de caráter nacional, com o objetivo de ampliar a participação e aprofundar o processo de discussão de temas estratégicos para a soberania e segurança alimentar e nutricional”^[15] (p. 5). Foram eles: “Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais”, Guarapari – ES e “Encontro Nacional de SAN no Contexto da Política de Desenvolvimento Urbano”, Brasília – DF, em agosto e setembro de 2011, respectivamente. Os encontros temáticos não puderam eleger delegados para as CNSAN, mas deveriam enviar relatório.

Para a V CNSAN ocorreram quatro encontros temáticos em 2015, “Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia”, Belém – PA; “A atuação das mulheres na construção da soberania e da segurança alimentar e nutricional”, Porto Alegre – RS; “Água, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, São Paulo – SP e “Soberania e Segurança Alimentar para População Negra e Povos e Comunidades Tradicionais”, São Luís – MA.

No que se refere a estrutura da organização das CNSAN, todas possuíram uma comissão organizadora integrada por membros do CONSEA, organizados em subcomissões temáticas, em geral: Comissão/Grupo Executivo; Subcomissão de Conteúdo e Metodologia e Subcomissão de Infraestrutura, Mobilização e Comunicação. A partir

da IV CNSAN representantes da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), criada pelo Decreto nº 6.273^[18] para promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de SAN, passaram a compor a comissão organizadora.

Em normas para deliberação, plenárias e grupos de trabalho estiveram presentes em todas as CNSAN. Não foi identificado limite de propostas nos regimentos. A priorização de propostas foi identificada na II e na V CNSAN e para todas, houve possibilidade de incorporar novas propostas.

Quanto ao potencial inclusivo, observou-se que o número de delegados previstos aumentou a partir da III CNSAN, assim como houve aperfeiçoamento na distribuição de cotas para grupos étnicos.

A distribuição de vagas incluiu delegados natos (integrantes do CONSEA nacional), representantes indicados pelo governo federal e delegados eleitos nas conferências estaduais, estes últimos divididos entre cotas, demais representantes da sociedade civil e representantes do governo. A representação da sociedade civil sempre se mostrou superior à do governo (Tabela 1). Para esta análise os representantes do CONSEA foram considerados representantes do governo independente da sua origem se sociedade civil ou governo. Cabe especificar que os representantes governamentais de estados e municípios eram eleitos nas etapas preparatórias e os do governo federal eram indicados.

Tabela 1. Distribuição de delegados previstos as CNSAN, Brasil, 1994-2015

CNSAN	Delegados natos e indicados n (%)	Delegados eleitos			Total de delegados n (%)
		Cotas * n (%)	Sociedade civil n (%)	Governo n (%)	
I	SI	SI	SI	SI	SI
II	200 (20%)	200 (20%)	334 (34,4%)**	266 (26,6%)**	1000 (100%)
III	234 (14,3%)	291 (17,8%)	643 (39,4%)	466 (28,5%)	1634 (100%)
IV	226 (13,9%)	308 (18,9%)	631 (38,8%)	461 (28,4%)	1626 (100%)
V	232 (14,2%)	308 (18,9%)	627 (38,4%)	465 (28,5%)	1632 (100%)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nos regimentos^[13,14,15,16].

SI – Sem informação

* Nesse total estão incluídos: Indígenas; Quilombolas; Comunidades de terreiro; População negra em geral

**Proporção obtida pela regra de 2/3 sociedade civil e 1/3 do governo a partir do total referido de 600 pessoas

No que tange à reserva de vagas, na II CNSAN houve previsão de 200 vagas para pessoas pobres, considerando a proporção de pessoas pobres de cada estado^[13]. Foi a partir da III CNSAN que se criou o sistema de cotas para grupos étnico-raciais com objetivo de promover a participação das populações específicas com interesse no tema da SAN.

Nesse mesmo período estimulou-se a participação das mulheres nas delegações e nas mesas de debate, assim como representantes de portadores de necessidades especiais, mas não houve cotas específicas para esses grupos. Nota-se um aumento no número de vagas para as cotas a partir da IV CNSAN em que houve uma padronização na

distribuição das mesmas (Tabela 1). Não foi localizado o regimento da I CNSA.

Puderam atuar como convidados (as) ou de observadores(as), com direito à voz, os representantes de órgãos, entidades, instituições nacionais e internacionais, personalidades nacionais e internacionais, com atuação de relevância na área de SAN e setores afins. Na IV e V CNSAN o limite para convidados foi de 374 pessoas.

Quanto aos *outputs* do processo de conferência, a IV CNSAN apresentou o maior número total de participantes 75.237 em todas as etapas e 3206 municípios envolvidos (Tabela 2).

Tabela 2. *Outputs* do processo das CNSAN, Brasil, 1994-2015

CNSAN	Total de participação	Total de municípios envolvidos	Total de participação na etapa nacional	Total de delegados na etapa nacional	Total de delegados cotistas*	Proporção de mulheres/homens	Total de propostas aprovadas
I	SI	SI	-	2000	-	48%/52%	117
II	SI	SI	1400	SI	SI	SI	153
III	70.000	536	2100	1333	255	SI	145
IV	75.237	3206	1996	1626	236	60,2%/39,8%	166
V	50.000**	3.000**	2107	1283	249	54%/46%	384

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados coletados nos relatórios^[17,19,20,21,22].

SI: Sem informação

* Nesse total estão incluídos: Indígenas; Quilombolas; Comunidades de terreiro; População negra em geral

** Dados coletados no PLANSAN 2016-2019

A III e a IV CNSAN se destacaram com 2.107 e 2.100 participantes na etapa nacional, respectivamente (Tabela 2). Nesse total, incluem-se autoridades, conselheiros do CONSEA nacional, convidados e delegados eleitos das etapas anteriores. A IV CNSAN se sobressaiu também com o maior número de delegados, 1.626 no total, cem por cento do previsto. Quanto à proporção de homens e mulheres, a IV e a V CNSAN apresentaram a maior proporção de mulheres e a I CNSA apresentou maior proporção de homens (Tabela 2).

A participação de delegados representantes de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais foi maior que 200 pessoas em todas as CNSAN. A V CNSAN apresentou o maior número de propostas (Tabela 2). Não foi possível analisar a I e a II CNSAN por não conter todos os dados nos documentos analisados.

DISCUSSÃO

Quanto à caracterização das conferências, entende-se que políticas sociais são importantes ferramentas utilizadas pelo Estado para proporcionar bem-estar social à população. Avritzer e Souza^[2] ao caracterizarem as conferências realizadas no período de 2003 a 2011 no Brasil, com base na análise do desenho institucional, chamaram atenção para a ampliação da realização de conferências na área de políticas sociais a partir de 2003, sendo a SAN um dos temas mobilizadores.

Observa-se que os temas das CNSAN acompanharam o cenário político, econômico e social do país. Leão e Maluf^[23] sinalizam que os temas das CNSAN, refletiram, principalmente, as reivindicações da sociedade civil e, permitiram uma breve noção do fenômeno sócio histórico, que precedeu a criação do SISAN, em 2006.

Os eixos temáticos estabelecidos ao longo das cinco CNSAN seguiram a tendência das temáticas. Destaca-se que na I CNSA havia uma preocupação com a consolidação do conceito de SAN no país, à época ainda denominado de segurança alimentar e, com os problemas estruturais

da sociedade brasileira que culminavam na alta prevalência de fome na população.

A CNSA foi realizada num contexto de intensa mobilização da sociedade civil organizada e teve a fome como tema central. Foi a partir de propostas do movimento da Ação da Cidadania contra a fome, à miséria e pela a vida, que o governo de Itamar Franco (1993-1995) passou a pactuar ações com a sociedade civil para o enfrentamento da situação de fome do país. Dentre elas, destaca-se a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria (elaborado pelo governo paralelo do partido dos trabalhadores), a criação do CONSEA em maio de 1993; e consequentemente a realização da I CNSA^[24,25,26].

Entretanto, houve pouco avanço do CONSEA e das propostas da I CNSA por dificuldades políticas^[25]. Após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, inaugurou-se um processo de recolhimento do Estado, o CONSEA foi extinto e a realização de CNSAN paralisada. Aponta-se que nesse período houve frágil diálogo entre governo e organizações sociais que atuavam na área de alimentação e nutrição^[26].

Em 2003 iniciou-se um novo período governamental em que o tema da SAN e a participação da sociedade civil assumiram caráter estratégico^[24,26]. Nesse período foi aprovado o programa Fome Zero que reconhecia a importância da formulação de uma PNSAN bem como o CONSEA foi reestabelecido. Com objetivo de construir diretrizes para a PNSAN foi realizada a II CNSAN. Considera-se que esse contexto explica a amplitude dos grupos temáticos definidos para essa conferência.

Pinheiro^[27] aponta que, enquanto a I CNSA teve preocupação com argumentos que mantivessem a SAN na agenda política, a II CNSAN, com espaço garantido, concentrou esforços em questões relacionadas ao projeto político adotado.

A partir da III CNSAN, a discussão passou a estruturar-se em três eixos norteadores. Relaciona-se esse fato com o amadurecimento da discussão por

parte da sociedade civil e com a garantia da institucionalização da SAN a partir da LOSAN. Sugere-se que a densidade dos temas acompanha a qualificação da discussão da SAN no Brasil.

Ao comparar o tema da I CNSAN, em 1994 “Fome: uma questão nacional” com o tema da V CNSAN em 2015, “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, fica evidente a evolução das discussões, que passou da preocupação com a garantia do acesso ao alimento, que foi sendo conquistado, principalmente por meio de programas governamentais, à preocupação com a qualidade do alimento disponível à população.

Salienta-se que o processo de construção do campo da SAN também proporcionou ampliação da garantia de direitos. Por exemplo, com a abertura da arena de participação para povos e comunidades tradicionais, identificou-se a necessidade de desenhar ações para esses povos, fato que pode ser comprovado pela análise dos relatórios. Isso mostra que o espaço das conferências estava sensível ao que estava acontecendo na sociedade brasileira e aponta para qualificação da democracia.

Pontua-se que temas abordados nas conferências constituem um retrato da situação alimentar e nutricional da população ao longo do tempo bem como refletem a evolução do debate sobre o tema no Brasil. Ao longo das CNSAN discutiu-se a criação da LOSAN, da PNSAN, da inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na Constituição Federal, entre outros^[26]. Além disso, houve um avanço nos programas e políticas que buscaram garantir a SAN da população que culminou com a saída do país do mapa mundial da fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2014)^[28]. A partir de então, tornou-se central a questão da promoção do estilo de vida saudável no campo e na cidade, que foi o tema da V CNSAN.

Todas as CNSAN foram convocadas por Decreto Presidencial. Esse documento estabelece o período da conferência, o tema e o órgão responsável. Sobre isso, Souza *et al.*^[12] referem que as conferências devem ser convocadas pelo executivo, pois integram o ciclo de gestão de políticas públicas nacionais. Assim, ao analisar as 82 conferências realizadas no Brasil no período de 2003 a 2011, os

autores identificaram que 44% foram convocadas por Decreto.

A maioria das CNSAN apresentou objetivos propositivos com exceção da V CNSAN. Essa exceção pode estar associada às conquistas no que tange à institucionalização da SAN no Brasil, pois, à época da realização da V CNSAN, além da LOSAN, já existia a PNSAN, o DHAA na Constituição Federal e o I PLANSAN. Esse dado corrobora com a premissa existente na literatura sobre o caráter propositivo das conferências nacionais ^[29,1,12].

Souza^[30] também analisou as finalidades declaradas pelas conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010 nessas quatro categorias e, encontrou que a maioria (44,2%) tinha o objetivo de propor políticas públicas, seguidas de agendamento (24,5%), participação (17,3%) e avaliação (14%). Souza *et al.*^[12] ao analisarem os objetivos de 77 conferências identificaram que 83% dessas, tinham objetivos propositivos seguido de 62% de agendamento. Dados semelhantes ao encontrado neste estudo quanto ao caráter propositivo das CNSAN.

Quanto às formas de organização, identificou-se que foram realizadas etapas municipais e/ou regionais ou territoriais e estaduais para todas as CNSAN. Dados dos *outputs* mostram que um conjunto expressivo de municípios realizaram o evento, embora não tenha sido encontrado o número de municípios participantes para todas as CNSAN.

Nesse desenho, as conferências seguem um processo escalonado: primeiro realiza a etapa municipal, seguida das etapas estadual e nacional, na qual os resultados das etapas anteriores são objeto de deliberação, resultando em relatório final do processo conferencial^[6,7]. A etapa municipal é aberta aos participantes e as demais etapas são compostas por delegados eleitos nas etapas anteriores. Em geral, o relatório da etapa estadual é encaminhado para o órgão responsável para ser trabalhado na etapa nacional e o relatório final é divulgado sem que isso implique qualquer instrumento normativo^[12]. Souza *et al.*^[12] denominaram as conferências que seguem esse desenho institucional como típicas e as que não seguem esse desenho como atípicas. Assim, pode-se denominar as conferências de SAN como típicas.

Destaca-se que a realização das etapas locais possibilita maior participação da sociedade e que questões relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas^[31]. Ademais, as conferências, em suas diferentes fases, incluem momentos de discussão, mediação de conflitos e tomada de decisão coletiva^[12], o que contribui sobremaneira para qualificar a participação da população nos processos decisórios.

A comissão organizadora foi composta pelos membros do CONSEA nacional e, após a IV CNSAN, passou a incorporar os membros da CAISAN. Essa comissão possui atribuição de organizar toda conferência e elaborar o regimento que estabelece as etapas e regras do processo. Ressalta-se que nas CNSAN os regimentos foram apreciados em plenária logo no início do evento.

Mesmo sendo composta apenas pelo conselho da área, a comissão organizadora teve maior número de representantes da sociedade civil em relação ao governo, o que é indicativo de pluralidade no processo organizativo da CNSAN, considerado aqui apenas pelo seu desenho institucional. Petinelli^[32] chama atenção que a organização da conferência pode contribuir para a dinâmica representativa ao estipular maior ou menor pluralidade na representação e para participação-deliberação ao favorecer os espaços de discussão como seminários e sessões temáticas ou de deliberação com grupos de trabalho e plenárias. Nas CNSAN observou-se o favorecimento tanto a representação, como da participação.

Quanto às normas para deliberação, identificou-se que houve plenárias e grupo de trabalho para todas as CNSAN. De forma semelhante, Souza *et al.*^[12] identificaram que 88% das conferências tiveram plenárias e grupos de trabalho. Esse dado é relevante, pois, as plenárias assim como os grupos de trabalho, tendem a ser os principais momentos de decisão no evento e reforçam o caráter propositivo das CNSAN.

Na II e V CNSAN houve a definição de propostas prioritárias. Na II CNSAN tal definição pode ter relação com o contexto político favorável devido à presença do tema da SAN na agenda política, após um lapso temporal de 10 anos, desde a I CNSAN, e com a extinção do CONSEA em 1995.

Dessa forma pode-se reconhecer a existência de demandas reprimidas nos debates e nas ações, gerando maior número de proposições e pulverização de temas em discussão. Na V CNSAN, conforme relatório^[22], a priorização derivou-se da densidade resultante das etapas estaduais.

Referente ao potencial inclusivo tem-se que o número de delegados previstos aumentou a partir da III CNSAN, momento em que foram definidas cotas para grupos étnicos. Nos *outputs* do processo de conferência, observou-se que as duas últimas CNSAN tiveram maior número de participantes relacionado com a expansão do interesse da sociedade sobre o tema nos últimos anos.

A IV CNSAN reuniu 75.237 pessoas em todas as etapas. Para alguns autores houve uma expansão das conferências nacionais durante o governo Lula que priorizou uma gestão mais democrática e participativa^[1,5,6]. Avritzer^[1] identificou que no período de 2003 a 2010 houve cerca de 6,5% da população participando desses processos. Pogrebinski & Santos^[5] complementam essa análise afirmando que as conferências nacionais se tornaram mais inclusivas a partir de 2003, como resultado do aumento de sua amplitude e abrangência, por proporcionarem a participação de um conjunto mais distinto e heterogêneo de pessoas e grupos culturais e sociais. Esse fato pode estar relacionado também ao maior enfrentamento do tema impulsionado pelo governo em questão.

Quanto à realização das conferências ao longo desse processo, Freitas *et al.*^[33] identificaram que no período de 1941 a 2017 foram realizadas 146 conferências nacionais, sendo 95% após o processo de democratização. Dessas, 74% (103) foram realizadas no período de 2003-2014 (governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff). Portanto, a realização dessas conferências vincula-se diretamente com o modelo de governança adotado no referido período.

Nos *outputs* do processo de conferência, identificou-se que mais de 200 delegados de povos e comunidades tradicionais participaram das últimas três CNSAN. A maior participação de grupos étnicos se deu na III CNSAN. Acredita-se que esse fato esteve relacionado com a abertura da arena de

participação na SAN de modo que grupos com afinidade temática tenham visto a oportunidade de apresentar suas demandas. Cabe pontuar que mesmo não determinando cotas para mulheres, as CNSAN tiveram maior participação do público feminino nas duas últimas edições. Esse acontecimento explicita o caráter inovador das conferências e sua abertura a setores marginalizados politicamente. Estudiosos do tema ^[34,35,36] destacam a importância dessa ampliação por caracterizar maior pluralidade na participação e representação.

Espera-se que conferências mais inclusivas aprovelem propostas de interesse das distintas categorias representadas. Sinaliza-se, por exemplo, que no relatório da III CNSAN inúmeras propostas voltam-se para interesses de grupos étnicos-raciais participantes, quando houve maior representação desses grupos.

Ao longo das CNSAN o número previsto do total de delegados da sociedade civil sempre foi superior ao do governo. Dado semelhante foi identificado por Souza, Lima e Teixeira^[35] a partir da análise de 26 conferências quanto às delegações estaduais. Registra-se a valorização da participação da sociedade civil nesses espaços.

Ainda no que se refere aos *outputs* do processo da conferência, identificou-se que o maior número de proposições foi aprovado na última CNSAN. Embora o número não seja um marcador de qualidade, chama atenção quando comparada aos demais processos e tende a expressar os anseios dos participantes por políticas públicas. Ricardi, Shimizu e Santos^[37] ao analisarem conferências nacionais de saúde também identificaram um alto número de propostas e alertaram para os riscos de inviabilidade da ação pelo número de proposições sem prioridades. Esse resultado no campo da SAN sinaliza, por um lado, que a sociedade brasileira se apropriou do tema e de direitos a ele concernentes, existindo muitas demandas recorrentes. De outro modo, ressalta-se a importância da objetividade no processo de discussão e elaboração de propostas nas CNSAN de forma a incidir em políticas públicas de SAN e viabilizar melhor monitoramento e controle social sobre a agenda.

É importante registrar que esse cenário de construção coletiva de propostas de políticas de SAN

não existe mais. Em janeiro de 2019, o presidente recém-empossado alterou, por meio da medida provisória nº 870^[4], dispositivos da LOSAN relativos ao CONSEA, implicando em sua extinção. Após intensa mobilização da sociedade civil, em maio do mesmo ano, em apreciação na Câmara de Deputados, o relator do processo indicou a retomada do mesmo com outra institucionalidade, o que foi aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, esta decisão foi vetada pelo presidente, de modo que o CONSEA segue extinto. A medida, foi então, convertida na Lei 13.844^[38].

O CONSEA é o espaço formal de participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas públicas de SAN. Sua extinção, associada à desativação da CAISAN, implica na inexistência desse diálogo sobre decisões relativas à essas políticas e distancia o poder público da realidade^[39,40]. Ademais, sem o CONSEA não há CNSAN. Pontua-se que o II PLANSAN chegou ao fim da vigência e a VI CNSAN, que seria realizada em 2019, definiria as prioridades para o III PLANSAN. Recine *et al.*^[39] apontam que tal desestruturação implica praticamente na extinção do SISAN fragilizando princípios como a intersetorialidade no âmbito das políticas públicas de SAN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desse estudo foi possível caracterizar as CNSAN realizadas no país no que tange à dados gerais, formas de organização, normas para deliberação, potencial inclusivo e *outputs* obtidos ao final do processo.

As CNSAN possibilitaram ao longo dos anos a discussão sobre o tema da SAN e a elaboração de propostas de políticas públicas nesse campo a partir de um processo que buscou garantir espaços de deliberação e abertura da arena de participação para sujeitos marginalizados dos processos decisórios.

Foi possível concluir a partir da identificação de elementos do seu desenho institucional que as CNSAN apresentaram desenho

padronizado, foram convocadas pelo poder executivo, realizaram etapas preparatórias e previram escolhas de representantes governamentais. A maioria teve como objetivo a proposição de políticas públicas. Ademais, a organização das CNSAN por meio de grupos de trabalhos e plenárias favoreceu a participação-deliberação. Observou-se também que as conferências mobilizaram um grande número de participantes e de municípios.

Em cenário de retrocessos na conformação e ação de arenas públicas de participação no Brasil, o desenvolvimento de estudos que busquem mapear os temas tratados nas CNSAN e as repercussões desses espaços em políticas públicas de SAN podem contribuir para melhor compreensão desse fenômeno.

REFERÊNCIAS

- [1] Avritzer L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 125-140.
- [2] Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: Avritzer L, Souza CHL, organizadores. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 9-21.
- [3] Brasil. Lei nº 11.346/2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2006 set 5.
- [4] Brasil. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União. 2019 jan 1.
- [5] Pogrebinski T, Santos F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais. 2011;54(3):259-305.
- [6] Petinelli V. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). Opinião Pública. 2011;17(1):228-250.
- [7] Pogrebinski T, Ventura T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais. 2017;60(1):7-43.
- [8] Zimmermann SA. 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; 2011.
- [9] Pogrebinski T, Samuels D. The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. Comparative Politics. 2014;46(3):313-332.
- [10] Sá-Silva JR, Almeida CD, Guindani JF. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. 2009;1(1):1-15.
- [11] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Base de dados [internet]. 2013 [acesso em 2019 jun 10]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>
- [12] Souza CHL, Cruxên IA, Lima PPF, Alencar JLO, Ribeiro UC. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 25-52.
- [13] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Regimento da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2004.
- [14] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Regimento da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2006.
- [15] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Regimento da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2010.
- [16] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Regimento da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA; 2015.

- [17] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar [relatório final]. Brasília: CONSEA; 1994.
- [18] Brasil. Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União. 2007 nov 26.
- [19] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [relatório final]. Brasília: CONSEA; 2004.
- [20] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [relatório final]. Brasília: CONSEA; 2007.
- [21] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [relatório final]. Brasília: CONSEA; 2011.
- [22] Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [relatório final]. Brasília: CONSEA; 2015.
- [23] Leão M, Maluf R. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH; 2012.
- [24] Arruda BKG, Arruda IKG. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Rev. Bras. Saúde Matern. Infant. 2007;7(3):319-326.
- [25] Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. Ciência & Saúde Coletiva. 2009;14(3):851-860.
- [26] Burlandy L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. Ciência & Saúde Coletiva. 2011;16(1):63-72.
- [27] Pinheiro ARO. 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: Universidade de Brasília; 2009.
- [28] FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. O estado da Segurança Alimentar e nutricional no Brasil: um estudo multidimensional. Relatório [internet]. 2014 [acesso em 2022 mar 10]. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/o-estado-da-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-um-retrato-multidimensional-relatorio-2014/>
- [29] Faria CF, Silva VP, Lins IL. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? Revista Brasileira de Ciência Política. 2012;(7):249-284.
- [30] Souza CHL. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010 [internet]. 2012 [acesso em 2019 set 07]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>
- [31] Cunha E. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 141-172.
- [32] Petineli V. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais. In: Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 207-242.
- [33] Freitas CM, Rocha V, Silva EL, Alpino TMA, Silva MA, Mazoto ML. Conquistas, limites e obstáculos à redução de riscos ambientais à saúde nos 30 anos do Sistema Único de Saúde. Ciência & Saúde Coletiva. 2018;23(6):1981-1996.
- [34] Pogrebinschi T. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 243-278.
- [35] Souza CHL, Lima PPF, Teixeira ACC. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. Argumentum. 2012;4(1):152-172.
- [36] Almeida DR. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: Avritzer L, Souza CHL. Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea; 2013. p. 173-204.

[37] Ricardi LM, Shimizu HE, Santos LMP. As Conferências Nacionais de Saúde e o processo de planejamento do Ministério da Saúde. *Saúde Debate*. 2017;41(especial 3):155-170.

[38] Brasil. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2014. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*. 2019 jun 18.

[39] Recine E, Fagundes A, Silva BL, Garcia GS, Ribeiro RCL, Gabriel CG. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Rev. Nutr.* 2020;33:e200176

[40] Castro IRR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad. Saúde Pública*. 2019;35(2):1-4.