Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro Biomédico

Instituto de Nutrição

Cláudia Roberta Bocca Santos

Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro: uma narrativa sobre seu processo de formulação

Rio de Janeiro

2014

Cláudia Roberta Bocca Santos

Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro: uma narrativa sobre seu processo de formulação

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas, Saberes e Práticas em Alimentação, Nutrição e Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Ruben Araujo de Mattos

Coorientadora: Prof. Dr[a]. Inês Rugani Ribeiro de Castro

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

B664 Bocca, Cláudia Roberta.
Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro: uma narrativa sobre seu processo de formulação / Cláudia Roberta Bocca Santos. – 2014.
233 f.

Orientador: Ruben Araujo de Mattos.
Coorientadora: Inês Rugani Ribeiro de Castro.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Nutrição.

1. Política alimentar – Rio de Janeiro, RJ – Teses. 2. Nutrição – Rio de Janeiro, RJ – Teses. 3. Segurança alimentar – Rio de Janeiro, RJ – Teses. I. Mattos, Ruben Araujo de. II. Castro, Inês Rugani Ribeiro de. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Nutrição. IV. Título.

es CDU 612.39(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Cláudia Roberta Bocca Santos

Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro: uma narrativa sobre seu processo de formulação

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas, Saberes e Práticas em Alimentação, Nutrição e Saúde.

Aprovada em 28 de julho de 2014.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Ruben Araujo de Mattos (Orientador)
Instituto de Medicina Social - UERJ

_____
Prof^{o}. Dr. Martinho Silva
Instituto de Medicina Social - UERJ

_____
Prof. Dr^{a}. Luciene Burlandy Campos de Alcântara
Universidade Federal Fluminense

_____
Prof. Dr^{a}. Tatiana Wargas de Faria Baptista
Fundação Oswaldo Cruz

_____
Prof. Dr^{a}. Rosana Magalhães
Fundação Oswaldo Cruz

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

Aos profissionais que integram o Instituto de Nutrição Annes Dias,
pela militância incansável e pela paixão pelo que fazem,
a despeito de todas as dificuldades.

AGRADECIMENTOS

Quatro anos se passaram... E fica difícil deixar aqui, nesta reta final de elaboração da tese, uma mensagem que consiga sintetizar tudo o que preciso agradecer. Sou cercada de pessoas que me ajudaram nesta trajetória de diversas maneiras: seja com uma crítica ao trabalho, com um colo nos momentos de desespero, ou simplesmente por entender a importância disso para mim. Gostaria de agradecer familiares, amigos, professores, profissionais que partilharam comigo seu tempo e suas confissões... Enfim, muitos passaram por mim durante estes anos e foram deixando suas marcas e suas contribuições para a realização deste trabalho. E ele é fruto disso...

Começo a agradecer então à pessoa que está comigo há 7 anos, que é meu porto seguro, que luta comigo pelos meus sonhos e que constrói comigo os nossos. Aquele cara que a vida me trouxe num desses acasos inexplicáveis que parecem coisa de novela! Aquele que acorda mais cedo todos os dias e prepara meu café da manhã só para me deixar dormir mais alguns (preciosos) segundos. A pessoa que me fala as verdades que não quero ouvir e que me cobra quando tem que cobrar, sempre com muito carinho. Flavio, nunca será suficiente agradecê-lo por tudo que fez e faz por mim. Amo você!

Aos meus amigos (e orientadores) Ruben Mattos e Inês Rugani. Como não se apaixonar por esta dupla dinâmica? Ambos personificam na sua postura valores que julgo essenciais na vida pessoal e profissional. Inês que, com toda sua generosidade sem fim, sempre acreditou em mim, vendo potencial que nem eu mesma via, que me ajudou a crescer pessoalmente e profissionalmente e ainda me deu de presente não apenas o convite para refletir sobre a PMAN, como também o Ruben como orientador. Inês, você continua e continuará sempre inspirando o meu caminhar. Sua energia, brilhantismo, capacidade de articular esforços e potencialidades, generosidade e doação, enfim, são características que carregarei comigo sempre. Obrigada também por todas as oportunidades de aprendizado que sempre me proporcionou, como o World Nutrition Rio 2012 e o Internato de Nutrição em Saúde Coletiva.

Ruben... Imagino que a melhor palavra para descrever nosso encontro seja o de uma contingência (fui muito rortyana?) que proporciona um encontro de almas. Vez por outra lembro-me da nossa primeira reunião, eu, você e Inês, antes mesmo de iniciar o Doutorado... Minhas mãos suavam, voz fraca e falhando... Como conversar com dois ícones da Saúde

Coletiva ao mesmo tempo??? Impossível! E, você, com a suavidade que lhe é peculiar, sem um pingo de arrogância, me brinda com um convite para desabrochar. Um desabrochar lento, mas potente, que resulta em lágrimas suas quando lê minha apresentação no projeto de qualificação. Você trouxe mais poesia ao meu jeito de escrever! Nesta longa trajetória, vocês dois, Inês e Ruben, foram culpados. Culpados pelas minhas transformações, culpados por eu desejar mais, culpados por me tornar o que me tornei. Então, obrigada! (OK, Ruben, já imagino que esteja chorando novamente...).

Aos meus pais, meu irmão, minha sobrinha, minha sogrinha e todos os que compõem minha família. Porque, mesmo não sabendo bem para quê eu estudava tanto, compreendiam as ausências, as angústias e apoiavam minhas decisões. Ao meu sogrinho um agradecimento especial por dar aquela "pressionada" para que eu terminasse a minha tese antes que ele terminasse o livro dele. Infelizmente, não deu...

Às minhas amigas mais que especiais: Gabriela Bioni, Bruna Pitasi, Viviane Marinho, Carol Morgado, Aline Ferreira! A vida fica muito melhor com vocês... Gabi, você que cruzou meu caminho no início da faculdade e que, tempos depois, volta e cativa de vez meu coração... Como registrar aqui o amor e a gratidão que tenho por você? Já passamos juntas por algumas coisas, boas e ruins, nesta vida. Agradeço por tudo e sei que nem preciso descrever pelo quê. Você sabe.

Bru, você que me guiou por novos caminhos durante esta jornada e me apoiou e me apóia em todos os momentos com seu afeto e sua disponibilidade! Você que me assusta com sua coragem insistente de lançar-se, sem medo, em novos desafios! Você que ainda me presenteia, neste momento, com a Malu. Tenho muito orgulho de ter cruzado sua vida profissional e, mais ainda, de poder dizer que sou sua amiga. Mesmo distantes fisicamente, nossos corações continuam unidos!

À Vivi e Carol... Pelas risadas e discussões inspiradoras sobre tudo que se possa imaginar... Pelo abraço afetuoso de sempre! É muito bom ter pessoas como vocês na minha vida... Pessoas com quem compartilho valores, ideais, sonhos, perspectivas para o futuro e com quem aprendo tanto sobre a vida! À Vivi, ainda, pelas contribuições diretas ao meu trabalho!

Aline, não sei bem como explicar como você entra na minha vida de maneira tão arrebatadora e já consegue roubar um pedaço do meu coração! Obrigada pelas risadas, pelas conversas que alimentam a alma, pela sua leveza! E obrigada por perguntar todo dia se eu já

tinha terminado de escrever a tese... Seu “delicado empurrãozinho” foi importante para que este momento chegasse!

Às minhas ex-alunas Carolina Reis, Isabel Santos, Renata Albino, Jessica Rodrigues Lopes, Beatriz de Freitas Cardoso, Lidiane Morais, Aline Burlandy, Tamiris Rachid, Lidiane Pessoa, Pamela Suene, Rosiane Porto e Raquel Couto de Oliveira, por terem me dado a oportunidade de acompanhar a trajetória de vocês e pela contribuição direta neste trabalho com a transcrição das entrevistas. Jamais poderei agradecer todo o apoio e, tenham a certeza que, sem vocês, não teria chegado até aqui. Vocês foram essenciais para esta conquista!

Sei que estes agradecimentos estão quase virando uma tese em si, mas como não agradecer também à galera do Instituto de Nutrição Annes Dias, pelo convite em compor a equipe da PMAN e, posteriormente, também da Atenção Básica. Por me permitirem ter uma das experiências mais ricas e instigantes da minha vida profissional até o momento. E por terem me trazido amizades que levarei para toda a vida, como Geila, Sheila, Elda, Suzete, Joana, Walter, Aline, Luciana, Maris, Juliana, Jô, Fátima, Thiago, Luciana Mald, Ana Maria, Jodir, Michelle, Fábio, Isabela, Leandro, Thaís, Seu Roberto, Claudinha, Deusa, enfim, impossível citar todos e todas aqui. Um agradecimento especial à Jorginete pela autorização em garimpar os documentos do INAD e à Flora por me ajudar nesta empreitada.

À todos os profissionais que doaram seu tempo para a realização das entrevistas, que confiaram a mim suas percepções e que me permitiram realizar este trabalho.

À UERJ como um todo: docentes, discentes, coordenadores e, em especial, à Maricota, um verdadeiro anjo sem asas na Pós-Graduação. Obrigada ainda à equipe do Internato de Nutrição em Saúde Coletiva, pela oportunidade em participar de um projeto diferenciado de formação de futuros nutricionistas e pelas amizades conquistadas neste espaço.

Aos meus ex-alunos espalhados por aí. Por terem me ajudado a descobrir o que desejo fazer pelo resto da vida. Por me darem a enorme felicidade de, mesmo após anos, ainda me mandarem emails pedindo ajuda, dando notícias e reconhecendo em mim alguém com quem contar.

À Elaine e Emilson, sempre. Vocês foram fundamentais para a construção da minha trajetória. Foram os primeiros a apostar em mim, e me ensinaram a base de tudo que sei. Não teria me tornado uma professora sem a inspiração e o apoio de vocês.

À Rosana Magalhães, por me orientar no mestrado na ENSP com tanto carinho e dedicação e por me introduzir ao mundo de análise de políticas públicas. Você me ajudou a descobrir o caminho que desejo seguir no mundo acadêmico.

À Luciana Castro, Tatiana Wargas, Luciene Burlandy e, novamente, Jorginete Trevisani, pelas contribuições dadas em vários e diferentes momentos e por terem sido a banca da minha qualificação. Um agradecimento especial à Lu Castro por ainda ter lido várias versões deste trabalho em diversos momentos...

À todos os integrantes da Banca de Defesa desta tese, por aceitarem o convite e por partilharem comigo suas contribuições.

Aos participantes do grupo Caminhos para análise das políticas de saúde, pelas discussões riquíssimas e por todo aprendizado!

E, por fim, à minha mais nova casa, a UNIRIO, que me recebe de braços abertos e me acolhe como parte de uma família. Obrigada!

Parto, mas parto partido, pois parte de mim não quer ir, e parte de mim quer partir.
Parto, mas parto partindo, pois tomo de cada um
uma parte que levo comigo, e deixo com cada um uma parte de mim.
Parto, e parto partilhando o amor que tenho aprendido, o amor que tenho recebido, o amor que tenho exercido, o amor que não quero perder.
Parto, porque urge partir, e se há dores na partida, são apenas as dores do parto, deste partejar de mim mesmo, deste renascer que dá trabalho, o trabalho de juntar as partes (as novas e as antigas) num novo mosaico que é a vida.
Que a partida seja leve, seja alegre...
Seja só mais uma boa partida neste jogo que é o da vida.

Benjamin Barreto

RESUMO

BOCCA, C. R. *Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro*: uma narrativa sobre seu processo de formulação. 2014. 233f. Tese (Doutorado em Alimentação, Nutrição e Saúde) – Instituto de Nutrição, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Em junho de 2009, deflagrou-se oficialmente o processo de formulação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN) do Rio de Janeiro. Liderada pelo Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD), órgão da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Área Técnica de Alimentação e Nutrição desse município, o documento foi finalizado em dezembro de 2011. Foi então encaminhado à aprovação pela SMS, o que ainda não ocorreu. Este trabalho analisou o processo de formulação da PMAN, buscando caracterizar o contexto político-institucional de sua elaboração. Partindo de uma visão construcionista sobre ciência, foram realizadas análise documental e entrevistas com atores inseridos nesta trajetória. Os documentos analisados foram diários de campo, advindos da participação da pesquisadora como colaboradora deste processo; registros de reuniões; versões do documento nas diversas fases de sua elaboração; entre outros. As entrevistas incluíram gestores do INAD e da SMS, profissionais de diversas áreas e representantes da sociedade civil e dos Conselhos Municipais de Saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A análise revela o reconhecimento da singularidade do INAD como área técnica e de sua consolidada trajetória na área de alimentação e nutrição, protagonizando ricos processos de discussão no município. Aponta, ainda, uma relativa autonomia decisória para implementação de suas ações. No entanto, paralelamente, as entrevistas revelaram que o INAD parece enfrentar, especialmente na gestão atual da SMS, certa fragilidade institucional, expressa por possíveis mudanças em sua inserção formal no arranjo institucional da Prefeitura; pela atual posição no organograma da SMS, aquém de suas atribuições, e também pela morosidade na aprovação da PMAN. Este contexto político-institucional não foi um fator determinante para a formulação da PMAN, embora as entrevistas sugiram que foi considerado para pensar o processo de construção no sentido de fortalecer uma rede de apoio político. Apesar de a opção inicial do INAD ter sido por um processo coletivo de participação, as entrevistas revelaram baixo nível de informação sobre o documento final da PMAN e sobre o andamento de sua aprovação, o que parece sinalizar que o processo decisório sobre as propostas apresentadas pelos atores centralizou-se no INAD no decorrer do tempo. Apesar da demora na aprovação da PMAN, não parece haver uma rede de pressão pela sua assinatura por parte dos atores envolvidos, dependendo exclusivamente das mediações internas do INAD na SMS. A análise desta experiência permite identificar dificuldades e tensões que instituições com caráter intersetorial podem enfrentar, tendo em vista o limite setorial no qual estão inseridas, num dado contexto político-institucional. Além disso, aponta as estratégias políticas que atores sustentam nos processos de militância e os desafios para fomentar a participação social.

Palavras-chave: Políticas públicas. Formulação. Alimentação e nutrição. Segurança alimentar e nutricional.

ABSTRACT

BOCCA, C. R. *Municipal Policy on Food and Nutrition of Rio de Janeiro*: a history of the formulation process. 2014. 233f. Tese (Doutorado em Alimentação, Nutrição e Saúde) – Instituto de Nutrição, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

In June 2009, the formulation process of Municipal Policy on Food and Nutrition (PMAN) was officially started in Rio de Janeiro. Led by the Institute of Nutrition Annes Dias (INAD), an agency of the Municipal Health Service (SMS) and Technical Department of Food and Nutrition in this municipality, its development was completed in December 2011. The document was then forwarded for approval by the SMS, which still not occurred. This study examined the formulation process of PMAN, seeking to characterize the political-institutional context of its production. With a constructionist science view, we performed documentary analysis and interviews with actors involved in this process. The documents were analyzed field diaries, resulting from the participation of the researcher as collaborator in this process; records of meetings; versions of the document at various stages of their development; among others. The interviews included managers of INAD and SMS, professionals from various fields and representatives of civil society and the Municipal Councils of Health and Food and Nutrition Security (SAN). The analysis shows the recognition of the uniqueness of INAD as a technical area and its consolidated work in the area of food and nutrition, carrying rich discussion processes in the municipality. The analysis also points to a relative decisional autonomy to implement their actions. However, in addition, interviews revealed that INAD seems to face, especially in the present management of SMS, some institutional fragility, expressed by possible changes in its formal inclusion in the institutional arrangement of the Municipality; the current position in the organization chart of SMS, short of its mission, and also for delays in the approval of PMAN. This political-institutional context was not a determining factor for the formulation of PMAN, although interviews suggest that it was considered for the construction process to strengthen a network of political support. Although the initial choice of INAD was for a collective participation process, interviews revealed low level of information about the final document of PMAN and on the progress of its approval, which seems to signal that decision making on proposals submitted by the actors became centralized in INAD over time. Despite the delay in the approval of PMAN, it seems that there isn´t a pressure network by his signature by the actors involved, depending exclusively on internal mediations of INAD in the SMS. The analysis of this experience allows us to identify difficulties and tensions that institutions intersectoral character may face, given the sectoral limit in which are embedded, in a given political and institutional context. Moreover, it points out the political strategies that support actors in the processes of militancy and challenges to foster social participation.

Keywords: Public Policy. Formulation. Food and nutrition. Food and nutrition security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIO	Associação Produtores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACELBRA	Associação dos Celíacos do Brasil
ANERJ	Associação de Nutrição do Estado do Rio do Rio de Janeiro
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CCME	Comissão Permanente de Controle e Acompanhamento da Aplicação da Sistemática da Merenda Escolar
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CGAN	Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição
CGPAN	Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CIAN	Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNBS	Comissão Nacional de Bem-Estar Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
COCEA	Companhia Geral de Abastecimento
COMS	Conselho Municipal de Saúde

CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA-Rio	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CPDA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
CRN-4	Conselho Regional de Nutricionistas – 4a Região
DAB	Departamento de Atenção Básica
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNA	Departamento de Nutrição Aplicada
DNBE	Departamento de Nutrição Básica e Experimental
DNS	Departamento de Nutrição Social
E-DEC	Distrito de Educação e Cultura
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
ESF	Estratégia Saúde da Família
FAN	Fundo de Alimentação e Nutrição
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIOTEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde

IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBFAN	Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IMS	Instituto de Medicina Social
INAD	Instituto de Nutrição Annes Dias
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCA	Instituto Nacional do Câncer
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INU	Instituto de Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLANRIO	Instituto de Planejamento Municipal
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
MULTIRIO	Empresa de Multimeios do Município do Rio de Janeiro
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NUTES/UFRJ	Núcleo de Tecnologia Educacional para a Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OS	Organização Social
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador

PCRJ	Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro
PMAN	Política Municipal de Alimentação e Nutrição
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSN	Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Pró-Saúde	Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde
REDENUTRI	Rede de Nutrição no Sistema Único de Saúde
SAB	Superintendência de Atenção Básica
SAE	Setor de Alimentação do Escolar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SEAB	Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar
SECONSERVA	Secretaria Municipal de Conservação
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SESDEC	Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil
SGTES	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMA	Secretaria Municipal de Administração
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDP	Secretaria Municipal de Pessoa com Deficiência

SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMSDC	Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SOPERJ	Sociedade de Pediatria do Estado do Rio de Janeiro
SPS	Superintendência de Promoção da Saúde
SSC	Superintendência de Saúde Coletiva
SSS	Superintendência de Serviços de Saúde
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
SUBASS	Subsecretaria de Ações e Serviços de Saúde
SUBHUE	Subsecretaria de Hospitais de Urgência e Emergência
SUBPAV	Subsecretaria de Atenção Primária, Vigilância e Promoção da Saúde
SUBVISA	Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Superintendência de Atenção Especializada e de Vigilância em Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	**OBJETIVOS**	22
1.1	**Objetivo geral**	22
1.2	**Objetivos específicos**	22
2	**CAMINHOS PERCORRIDOS**	23
2.1	**Uma análise, construcionista, das premissas que orientaram o estudo**	23
2.2	**Algumas reflexões sobre políticas públicas**	27
2.3	**Analisando o processo de formulação de uma política pública: o que tomamos do *policy cycle***	29
2.4	**O eu militante e o eu pesquisador: uma análise das implicações para este estudo**	33
2.5	**Estratégias adotadas para levantamento de dados e análise do empírico**	38
3	**TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO FEDERAL**	47
3.1	**A instituição do Serviço de Alimentação da Previdência Social**	48
3.2	**Serviço Técnico de Alimentação e Nutrição e a aproximação do saber da nutrição com a indústria de alimentos**	59
3.3	**Comissão Nacional de Alimentação: outra porta se abre para os nutrólogos?**	62
3.4	**O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição e a emergência de uma nova arena política**	68
3.5	**A formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição**	76
3.6	**A reformulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e a perspectiva de fortalecimento do setor saúde**	82
4	**INSTITUTO DE NUTRIÇÃO ANNES DIAS: RECONSTRUÇÃO DE UMA TRAJETÓRIA A PARTIR DE MÚLTIPLOS OLHARES**	85
4.1	**Os primeiros passos da alimentação escolar no Rio de Janeiro e suas implicações na institucionalização do Instituto Municipal de Nutrição** ...	86

4.2 **O Instituto de Nutrição do Estado da Guanabara transforma-se em Instituto de Nutrição Annes Dias: um período de crescimento e de dificuldades** 97
4.3 **Ampliação das atribuições do Instituto de Nutrição Annes Dias: a transferência para a Secretaria Municipal de Saúde** 114
5 **POLÍTICA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES SOBRE SEU PROCESSO DE CONSTRUÇÃO** 138
5.1 **Breve descrição dos caminhos da formulação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro** 139
5.2 **A decisão de formular a Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro: uma análise do contexto político-institucional** 141
5.3 **Como construir uma política? Primeiros movimentos de concretização de uma proposta** 157
5.4 **A realização do Seminário "Para pensar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro": apostas e estratégias políticas** 161
5.5 **Construindo a caminhada ao caminhar: momentos e movimentos do processo de formulação da PMAN** 169
5.6 **E por que a PMAN não foi até agora publicada?** 189
CONSIDERAÇÕES FINAIS 198
REFERÊNCIAS 204
APÊNDICE A – Roteiros de entrevistas 216
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido 220
APÊNDICE C – Relação dos atores entrevistados e da sua inserção institucional 223
APÊNDICE D – Mapeamento de gestores das três esferas de governo no período de 1985 a 2014 224
APÊNDICE E – Depoimentos sobre a avaliação geral do processo de formulação da PMAN pelos atores 225

INTRODUÇÃO

Sou nutricionista e, desde de novembro de 2013, docente na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). A inspiração para realização deste trabalho surge a partir da minha própria trajetória profissional. Atuo na área de Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva, com especial interesse na análise de políticas públicas. No final do Mestrado na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), em 2010, fui convidada a integrar a equipe mais diretamente responsável por elaborar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN) da cidade do Rio de Janeiro, com a perspectiva, ainda, de iniciar o meu Doutorado em agosto do mesmo ano. Participar do processo de formulação de uma política pública era, sem dúvida, um convite à militância política, à defesa de certos valores e à possibilidade de contribuir para colocá-los em prática no âmbito municipal.

Esse processo, iniciado em 2009, foi liderado pelo Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD), órgão normativo e regulador das ações de alimentação e nutrição da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), com a participação de outros atores[1]. Considerando minha inserção na construção desta política, senti-me instigada a aprofundar a reflexão em torno do processo político que subjaz a formulação de uma política pública municipal. Diante do aparente protagonismo do município enquanto formulador da sua PMAN e da possível singularidade do INAD enquanto área técnica de alimentação e nutrição do Rio de Janeiro, trata-se de uma análise que me pareceu interessante no contexto das políticas públicas de alimentação e nutrição. Além disso, a existência de experiências municipais de formulação de políticas públicas suscita a ideia de refletirmos sobre como estes processos estão se dando.

Quando nos referimos à formulação da PMAN, nos remetemos a um processo que parece ter sido participativo, ter envolvido várias instituições (governamentais e não-

[1] Há, na literatura acadêmica, certa divergência por qual termo adotar quando nos referimos aos participantes de um processo político. A esse respeito, Baptista; Mattos (2011, p. 20) apontam "a terminologia mais corrente nos estudos de política para tratar da participação dos sujeitos no debate político é 'ator'. Preferimos a utilização da expressão 'sujeito' porque queremos ressaltar as histórias e implicações de cada indivíduo no processo político; o que cada um traz de contribuição para debate, ora representando interesses de grupos do qual participa, ora apresentando o seu próprio interesse, carregando conflitos e posições nem sempre claras no processo de negociação de uma ação política. Já a expressão ator remete à atribuição de papéis. Um ator é aquele que encena conforme um roteiro pré-estabelecido, não trazendo para cena suas próprias questões, no máximo as utilizando para dar vida a seu personagem". Adotarei, para efeitos deste trabalho, o termo ator. No entanto, não pretendo adotar a perspectiva de encontrar papéis dos atores, mas assumo a ideia de considerar a subjetividade dos mesmos, valor que o termo sujeito busca defender.

governamentais) e ter recebido contribuições de outros setores. O relato desta trajetória de construção sugere, ainda, um protagonismo do INAD enquanto órgão que coordenou e conduziu a formulação desta política. A hipótese inicial que orientou a elaboração deste estudo era que, se por um lado parecia existir a consonância com as diretrizes nacionais e com o momento de reformulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) publicada em 1999, por outro, este processo parecia se iniciar em um momento de fragilidade institucional e perda de poder do INAD em função da mudança em seu arranjo institucional na nova gestão municipal. Sendo o órgão o responsável pela gestão das ações de alimentação e nutrição no município e pela coordenação da PMAN, minha aposta era de que poderiam existir tensões entre as propostas da mesma, que se estendem aos demais níveis de atenção do Sistema Único de Saúde (SUS), e a dicotomia estabelecida entre a Atenção Primária e a Média e Alta Complexidade presente nos atuais arranjos institucionais no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Analogamente, visto que algumas das ações do INAD são desenvolvidas junto a outras Secretarias, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), eu imaginava que tal arranjo poderia também ser um complicador das negociações e da definição de responsabilidades de cada instância.

Esta tese é fruto da minha reflexão sobre este processo de formulação, no qual tive a oportunidade de participar, de ajudar a construir e, principalmente, de aprender! Momento que me marcou profundamente pelas ricas discussões e pela possibilidade de reconhecer no outro o desejo de fazer diferente. E que me permitiu vivenciar as delícias, as dificuldades e os desafios de me inserir em um processo como militante e, posteriormente, como pesquisadora.

Para a análise desta experiência, parto de uma visão construcionista de ciência e de uma leitura de análise de políticas públicas não restrita ao modo de compreensão proposto pela Ciência Política, mas enriquecida de outras contribuições talvez menos tradicionais. Nesse sentido, o que aqui oferto é, apenas, uma narrativa acerca do processo político de construção desta política pública. Uma narrativa construída com base no cotejamento de muitas fontes de informação. Durante o trabalho de campo, tive a oportunidade de conversar com vários atores envolvidos na formulação da PMAN, inseridos em diferentes momentos e de diversas formas, e cada um deles pôde compartilhar comigo sua "versão" desta história, a partir do roteiro por mim construído com questões que acreditava serem relevantes para compreender meu objeto de estudo.

Alguns analistas de políticas públicas valorizam mais a adoção de determinada abordagem analítica e menos os embates, as relações de poder, os consensos e dissensos.

Tomam como verdade os achados do estudo e, consequentemente, acabam por pecar em não discutir o processo político que embasa determinada política, realizando um estudo mais "chapa branca", ou seja, um estudo onde tais elementos não são explicitados. O objetivo deste trabalho pretende ir de encontro a esta visão. Nesse sentido, a proposta foi construir uma narrativa sobre o processo político de formulação da PMAN, que indicasse a rede de atores, os posicionamentos que orientaram sua formulação e as influências do contexto da política municipal de saúde.

Portanto, a partir das minhas inquietações e questões de pesquisa e afetada por todos estes encontros e pelo que eu mesma pude ver e vivenciar desta construção, minha proposta neste trabalho foi refletir sobre os argumentos, os embates e as estratégias políticas dos atores envolvidos, e de compreender a construção da PMAN como fruto desta malha de interesses, induzindo e sendo induzida por esta particular configuração de atores e por um dado contexto histórico, político e institucional. Então, o que ofereço é uma leitura deste processo de formulação de uma dada política pública, que foi permeada pelo meu olhar, pelos meus valores, pela minha visão de mundo, pelo que carrego comigo na minha trajetória pessoal e profissional. Minha pretensão é que ajude a inspirar outras pessoas, quer pesquisadores, quer militantes da área, a também realizarem análises das políticas pelas quais lutam e nas quais estão implicados.

Esta tese foi estruturada em quatro capítulos, além das considerações finais. O primeiro capítulo aborda os caminhos percorridos pelo presente estudo, explicitando as escolhas metodológicas e as premissas que orientaram a elaboração do mesmo. Em seguida, apresento a trajetória das políticas públicas que abordam temáticas relacionadas à alimentação e nutrição no âmbito federal como subsídio para a análise da experiência específica da PMAN. No terceiro capítulo, focalizo a trajetória do INAD visto que compreender a história deste órgão foi importante para meu objeto de estudo. O último capítulo traz a análise do processo de construção da PMAN a partir das várias fontes de informação adotadas neste estudo e das contribuições teóricas adotadas.

Confesso que foi um grande desafio fazer nascer este trabalho. O parto foi natural, mas permeado pelas inseguranças e pelos temores que qualquer gestação porventura possa trazer... Meu Doutorado foi um momento de vida marcado por muitas alegrias e algumas tristezas, por encantamentos e verdadeiras aversões com a tese, por familiaridades e estranhamentos, por questionamentos, muitos questionamentos... Mas também por muitas reflexões, por

amadurecimento e por muito mais certezas do que sou, do que quero e do que pretendo ajudar a construir no mundo.

Por fim, tomando emprestada a ideia de Eduardo Alves Melo em sua tese de Doutorado[2], a PMAN "colou" em mim. Fui conhecida e reconhecida como parte de um grupo que militou por ela. Mas, neste momento, com a finalização deste trabalho, a "garota PMAN" se despede afetuosamente deste processo de construção, se despe deste invólucro, mas não totalmente. Permanecerão algumas marcas: os aprendizados, as reflexões e as amizades.

[2] MELO, E. A. *Práticas de governo na gestão do SUS: poderes, dilemas e pragmatismos*. 2014. 248f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

1 **OBJETIVOS**

1.1 **Objetivo geral**

Analisar o processo de formulação da PMAN da cidade do Rio de Janeiro.

1.2 **Objetivos específicos**

- Caracterizar o contexto histórico de formulação da PMAN, identificando os marcos do cenário nacional que inspiraram sua formulação;
- Compreender o contexto institucional do município do Rio de Janeiro nos aspectos que poderiam afetar a formulação da PMAN;
- Analisar as variáveis político-institucionais que contribuíram para que a formulação da PMAN entrasse na agenda política do INAD;
- Mapear a rede de atores estratégicos envolvidos na formulação da PMAN, caracterizando o modo como participaram deste processo, as arenas decisórias, os principais interesses em jogo e as relações de poder estabelecidas entre eles;
- Analisar os principais argumentos que orientaram a formulação da PMAN, bem como o processo decisório em torno do que foi ou não aceito como proposta no documento final;
- Analisar as tensões dos arranjos institucionais propostos pela PMAN no contexto da gestão de saúde do município do Rio de Janeiro;
- Compreender as dificuldades e os obstáculos do processo de formulação de uma política setorial como a PMAN, face à agenda intersetorial da SAN.

2 **CAMINHOS PERCORRIDOS**

> [...] toda obra científica "acabada" não tem outro sentido senão o de fazer surgirem novas "indagações". Portanto, ela pede que seja "ultrapassada" e envelheça. Todo aquele que pretenda servir à ciência deve resignar-se a esse destino. [...] Friso, no entanto, que no campo da ciência, não apenas nosso destino, mas também nosso objetivo é o de nos vermos, um dia, ultrapassados (WEBER, 2004, p. 29).

2.1 **Uma análise, construcionista, das premissas que orientaram o estudo**

Narrar a trajetória que se adotou em determinado estudo não é tarefa fácil. Quais escolhas foram feitas e que fatores definiram tais decisões? Estas escolhas funcionaram, ou seja, serviram ao propósito da pesquisa? Quais foram as dúvidas, incertezas e anseios ao longo desse caminhar que uma tese nos leva a fazer? Quais foram as dificuldades e os silenciamentos? Algumas dessas questões, muitas vezes, não aparecem nas dissertações e teses. Ou, ao menos, não são abertamente explicitadas. Limitamo-nos a detalhar o método adotado, sem deixar transparecer as dificuldades ocorridas, descrevendo a metodologia de maneira linear. A aposta nesta tese será exatamente na direção contrária. Procurarei refletir sobre os caminhos percorridos para elaboração deste trabalho, analisando os limites e os efeitos de cada uma das escolhas adotadas.

Esta decisão tem a ver com a visão de ciência que carrego hoje. Durante minha trajetória profissional, tive a oportunidade de refletir sobre um determinado modo de fazer ciência que, a meu ver, ao menos no campo de análise de políticas públicas, muitas vezes define e padroniza os caminhos adotados nas pesquisas e a maneira como os relatamos. Para os propósitos deste trabalho, romper com este modo de produzir ciência foi necessário e libertador. Necessário porque a possibilidade de produzir uma narrativa sobre a formulação de uma política pública que acompanhei como pesquisadora e fui, concomitantemente, um ator do processo em análise constituiu um grande desafio, que só foi possível de realizar ao

reconhecer e refletir sobre as inflexões no meu posicionamento como pesquisadora em relação ao meu objeto de estudo e as consequentes implicações para a análise que aqui oferto.

Não havia como adotar, nesta proposta de trabalho, um distanciamento em relação ao meu objeto que uma visão tradicional de ciência julga ser necessária para nos envolvermos em pesquisas ditas científicas. E esse distanciamento não pôde ocorrer não apenas em função do meu intrínseco envolvimento no processo de formulação da PMAN como ator político, mas principalmente porque julgo ser esta uma falsa ideia de neutralidade do pesquisador em relação ao seu objeto de pesquisa.

Apoiada na perspectiva de Mattos (2011), hoje compreendo a ciência como um constructo, uma interpretação do pesquisador em relação à sua pesquisa e, portanto, sendo uma interpretação, não há como afastar certo grau de subjetividade. Os achados da pesquisa não falam por si só, ainda que sejam dados quantitativos. Eles sempre demandam do pesquisador que os interprete, que os analise. Logo, defendo uma visão construcionista da ciência, mediada pela trajetória do pesquisador, suas crenças e valores. Nesse sentido, o conhecimento científico – aqui entendido como um modo de construção de narrativas que podem ser úteis para alguns atores – é um produto de práticas sociais e, por este motivo, está intimamente imbricado com as crenças e a visão de mundo do pesquisador. Portanto, a ciência não é e não deve ser neutra, tampouco despida de subjetividade. Sob o mesmo ponto de vista, Mattos (2011) aponta, com base nas reflexões de Richard Rorty[3]:

> [...] a ciência pode ser vista como perseguindo o ideal da solidariedade, qual seja, o de **produzir narrativas sobre os fenômenos** - não independentemente das opiniões de uma comunidade, mas, ao contrário, a partir das opiniões de uma comunidade específica, a saber, a dos próprios cientistas (MATTOS, 2011, p. 44, grifos nossos).

Cada uma das nossas análises revela, de alguma forma, nossos interesses e princípios. Tanto a construção do objeto, quanto as contribuições metodológicas adotadas e a análise dos dados são constructos sociais, que denunciam o que valorizamos, nossas crenças, quais questões nos motivam como pesquisadores. Afinal, geralmente só nos permitimos estudar aquilo que, de alguma forma, nos afeta, nos inquieta. Nesta perspectiva, assumo que não há neutralidade em um estudo científico e que a própria delimitação do meu objeto de pesquisa revela a minha implicação, o que não afasta a necessidade do rigor teórico-metodológico. Nesta linha de raciocínio, para Merhy (2004), todo pesquisador é:

[3] RORTY, R. Solidarity or Objectivity. In: RORTY, Richard. *Objectivity, relativism, and truth*. New York: Cambridge University Press, 1993. p. 21-34.

> [...] além de sujeito epistêmico, ou seja, portador de teorias e métodos que lhe permitem se debruçar e estudar certos objetos da ciência, um sujeito ideológico, um sujeito 'cultura', ou seja, **um sujeito interessado** que dá valor a certas coisas e não outras, que tem certas opções e não outras, que tem certas concepções ideológicas e não outras (MERHY, 2004, p. 22, grifos nossos).

Romper com a visão tradicional de ciência foi libertador. Libertador porque, anteriormente, eu compreendia que o conhecimento científico equivalia a um meio de acessar a realidade e que, portanto, o papel da academia era o de produzir um conhecimento válido que pudesse orientar a prática, ainda que este conhecimento pudesse ser constantemente reconstruído e reformulado pelas questões que emergem desta prática. Diante da crença de que a ciência era capaz de acessar a realidade e reveladora de verdades, julgava que cabia ao pesquisador, então, compreender os dados mediante a utilização de um modelo analítico validado, que pudesse conduzir à descoberta de um conhecimento que serviria para alimentar e reorientar o processo decisório das políticas públicas.

Todavia, hoje rejeito a perspectiva de que minha análise tenha que se encaixar em um modelo analítico definido *a priori*. No campo de análise de políticas públicas, são vários os modelos explicativos ofertados na literatura acadêmica[4]. Entretanto, algumas vezes, tais modelos, ao invés de contribuírem e enriquecerem nossa análise, acabam por enquadrar nossos achados em um padrão pré-definido, que foi criado em um contexto que não é o nosso. Apesar disso, são muitas vezes utilizados nas nossas análises sem uma reflexão sobre se servem para os propósitos específicos da nossa pesquisa. Ou seja, o problema não está no modelo analítico em si, mas no uso que muitas vezes fazemos dele.

Diante disso, Santos (2000) nos convida a construir um diálogo entre as diferentes abordagens teóricas, dependendo do que nossas questões demandem. O autor propõe a recusa pela escolha de um modelo teórico *a priori*, que possa enclausurar nossas análises. É o problema em estudo que deve definir que contribuições teóricas escolher e não o contrário. Nesse sentido, Mattos (2011) nos alerta:

[4] Souza (2006) apresenta alguns modelos explicativos existentes na área de análise de políticas públicas. Na visão da autora, o entendimento dos modelos teóricos pode permitir ao analista de políticas públicas uma maior compreensão sobre a política em questão. Nossa visão se opõe à da autora em alguns aspectos. Adotamos a ideia de política pública não como "campo de conhecimento" (p. 26), mas como ação que gera conhecimento. Este trocadilho pode parecer sem sentido mas, ao imaginarmos política pública como um campo de conhecimento, corremos o risco de acreditar que análises de políticas públicas só podem ser feitas por analistas de políticas. Estes, por sua vez, seriam *experts* que poderiam reorientar o processo decisório das políticas. Em contraposição a esta ideia, nos apoiamos em Baptista; Rezende (2011), que defendem que não cabe apenas aos analistas de políticas o ato de analisá-las, exatamente por não haver algo no conhecimento científico que o defina como conhecimento superior *a priori*.

> [...] só é possível produzir conhecimento científico utilizando um conjunto de contribuições teóricas de outros autores, e **dialogando com tais contribuições**. [...] As nossas escolhas sobre as contribuições teóricas que utilizamos nem sempre são *a priori*. Algumas vezes, identificamos no pleno curso de uma investigação, contribuições que nos parecem ser muito úteis em nosso trabalho, mas que não foram cogitadas por nós anteriormente. [...] **O fundamental é que sejamos capazes de explicitar nossas escolhas** sobre essas contribuições teóricas e sobre os usos que dela fazemos, demonstrando a utilidade das mesmas para nossos propósitos de investigação (MATTOS, 2011, p. 33, grifos nossos).

Assim, o autor defende que, ao abandonar a ideia de ciência como explicativa da realidade para assumirmos uma abordagem mais compreensiva, não precisamos nos filiar a um determinado modelo teórico, mas podemos utilizar e transitar pelas diferentes contribuições teóricas dos autores. Diante desta perspectiva, acredito que estas servem como ferramentas analíticas para compreensão do meu objeto de estudo e, portanto, adotei cada uma delas por acreditar que pudessem colaborar para tal fim.

Além disso, abandonei a ideia de que meu estudo possa alcançar a realidade e, com isso, reorientar o processo decisório. Entendo que minha pesquisa é apenas uma narrativa, dentre tantas outras que podemos encontrar e nos valer na militância política, e que o *status* de ciência não lhe atribui qualquer tipo de valoração, seja boa ou ruim (MATTOS, 2011; MERHY, 2004; SPINK, 2000; SANTOS, 2000). Nesta linha de raciocínio, também me inspiro nas contribuições de Rorty (2007), que defende a ideia de abandonarmos a tentativa de produzir um conhecimento que corresponda à realidade. Para o autor, o que é considerado verdade é contextualizado, dependerá de um determinado grupo e de seus propósitos.

Em síntese, o que aqui oferto é uma narrativa sobre a análise do processo político de formulação da PMAN construída a partir do cotejamento de várias fontes de informação. Não tive a pretensão de descrever como de fato foi a formulação da PMAN ou a "verdadeira versão" desta história, simplesmente por acreditar que tal tarefa não seria possível. Provavelmente, alguns atores entrevistados se surpreenderão com os achados, outros poderão discordar veementemente do que está aqui registrado. Até mesmo porque cada um dos participantes deste processo teve sua forma de ver e de narrar os acontecimentos, e partilhou comigo o que julgou poder partilhar, considerando seus valores, desejos, posicionamentos e pontos de vista. E tudo isso, sem dúvida, afetou e foi afetado pela pesquisa.

Por fim, espero que, como Weber (2004) aponta, esta obra "acabada" possa provocar mais indagações e favorecer reflexões nos atores que desta experiência participaram e naqueles que, ainda que externos a esse processo específico, militam em suas próprias áreas de atuação. E que ajude a inspirar mais estudos de análises de políticas públicas, feitos não

apenas por analistas de políticas, mas, especialmente, pelos fazedores de políticas, a saber, por todos nós que militamos.

2.2 **Algumas reflexões sobre políticas públicas**

Não há um conceito unificado para a expressão política pública na literatura acadêmica. O "campo" de análise de políticas é marcado por múltiplos olhares e modos de compreensão, bebendo na fonte da ciência política, mas também sendo fortemente enriquecida por outras contribuições teóricas (SOUZA, 2006). Segundo Vianna (1997), há uma pluralidade de modelos conceituais que, por fim, orientam a compreensão em torno do que seria uma política pública. Para a autora, na literatura acadêmica, a expressão contempla desde a política pública como um conjunto de processos e estruturas formais por meio dos quais a vontade do Estado é executada até a incorporação de diferentes atores políticos, resultante do equilíbrio e da interação dos interesses dos mesmos. Baptista; Mattos (2011) também apontam os conceitos adotados por alguns autores, discutindo os diferentes entendimentos de política, as implicações e propósitos de cada um deles.

Sem a pretensão de esgotar o que a literatura acadêmica nos oferta em termos de conceituações sobre políticas públicas, destacamos Souza (2006, p. 26), que resume política pública como "[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)". No entanto, esse entendimento acerca das políticas públicas restringe a noção ao aparato governamental e traz uma leitura epidemiológica de causa e efeito que, a meu ver, não se aplica ao campo.

Draibe (2001) nos alerta que as políticas públicas não se reduzem às políticas estatais ou de governo. Para a autora, podem envolver a participação da sociedade civil e de organizações privadas, desde que seja mantido o interesse público. Outros autores também utilizam a ideia de políticas públicas como ações com vistas à atuação em problemas públicos. Por exemplo, para Lemieux apud Vianna (1997, p. 207), políticas públicas seriam "tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, situações essas afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades". Sampaio; Araújo Jr (2006, p. 336) caminham em sentido

semelhante: “são ações públicas que tentam regular problemas públicos, com relevância social”.

Entretanto, como definir o que é interesse público? Quem seria o responsável por definir se um problema é ou não público? Que tipo de conhecimento guiaria esta definição? Ou ainda... O que seria um problema com relevância social? Estas são algumas perguntas não facilmente respondidas. Anderson apud Baptista; Mattos (2011) considera política pública como uma ação proposta por atores para a solução de um problema ou questão de interesse deste grupo de atores. Ou seja, o autor reconhece que não são apenas “problemas públicos” que se tornam alvo de políticas, como também pontos específicos pautados por grupos de interesse que conseguem, de alguma maneira, vocalizar suas demandas.

Para Kingdon (1995), pode-se questionar o que determina que o poder público passe a se preocupar com certas questões e não com outras, como os problemas se tornam prioritários e entram na agenda de governo. O autor – preocupado em analisar a definição da agenda ou, em outras palavras, buscando refletir sobre como determinado assunto específico torna-se alvo de uma política pública e recebe atenção do governo e de pessoas a ele ligadas – cunhou três tipos de agenda de modo a diferenciar o grau de importância dos temas como alvo de uma política de governo: a agenda sistêmica ou não-governamental, a institucional ou governamental e a decisória ou política (KINGDON, 1995). A primeira reflete a relação de temas que não atraíram a atenção do governo e dos formuladores de política, mas que seguem aguardando uma janela de oportunidade (para usar outra expressão do autor, a *policy window*) que os permita entrar na agenda governamental e merecer a atenção do governo. A agenda institucional ou governamental refere-se aos problemas que têm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam no processo decisório e, por fim, a agenda decisória ou política trata dos assuntos que estão em discussão pelo governo e serão efetivamente decididos (KINGDON, 1995; BAPTISTA; REZENDE, 2011). Esta definição do autor é repetidamente citada em estudos sobre políticas, e nos parece que pode trazer ideias interessantes para alguns estudos de formulação de políticas públicas.

Para Patton; Sawicki (1993), o campo das políticas públicas é complexo, visto que os problemas não são facilmente definíveis e solucionáveis; não há garantia de que a “solução” escolhida seja a correta antes de ser aplicada nem de que a proposta alcance o resultado esperado; raramente as soluções do problema são, concomitantemente, as mais baratas e melhores e não é possível medir objetivamente a justiça das soluções. Portanto, para refletir

sobre políticas públicas, considerando ser este um campo complexo e, por si só, repleto de embates e disputas, nos apoiamos em Baptista; Mattos (2011):

> A política **não pode estar restrita ao seu aspecto formal de enunciado oficial**, a política precisa ser vista como **uma prática de embates e conflitos de interesses**, de posições e percepções do mundo, que produz acordos momentâneos e dinâmicos e que, em última instância, expressa uma forma historicamente construída de viver e reproduzir da sociedade. A política como resultado de uma disputa de poderes e saberes, na qual predomina um discurso sobre os demais, que aponta para certas possibilidades de pensamentos (ideias, conceitos) e caminhos, e exclui outras. Exclui do discurso oficial, mas não do cotidiano das instituições e das práticas (BAPTISTA; MATTOS, 2011, p. 64, grifos nossos).

Em resumo, adotamos a perspectiva de política pública como um processo de consensos e dissensos, que envolve relações de poder, que não se restringe ao aparato governamental e/ou aos seus representantes e que busca produzir algum efeito em determinados problemas, que não são necessariamente definidos por se constituírem como interesse público, mas assim se conformam pelo contexto, pela rede de atores, pelos grupos de interesse que participaram (e pelo modo como se envolveram) e os que não participaram do processo político em questão. Nesse sentido, não há um problema que seja considerado de interesse público *a priori*. Isso dependerá de um conjunto de fatores que estão interelacionados, dos arranjos de atores envolvidos numa determinada conjuntura política, socioeconômica e cultural. Para exemplificar, no caso específico que estamos analisando, as questões sobre alimentação e nutrição na cidade do Rio de Janeiro foram consideradas, por diferentes atores, um problema público que merecia atenção governamental, o que teria demandado a construção de um documento oficial da política municipal, ainda que os motivos e interesses que guiaram esta iniciativa pudessem ser distintos entre os atores envolvidos. Contudo, como veremos, para os níveis mais altos do organograma da SMS, esta não parece ter sido uma prioridade política, ou, para usar uma expressão de Kingdon (1995), a temática não parece ter entrado para a agenda decisória nos níveis mais altos da SMS.

2.3 **Analisando o processo de formulação de uma política pública: o que tomamos do *policy cycle***

Em estudos de análise de políticas públicas, uma ideia frequentemente adotada é a de que estas se desenvolvem em etapas ou fases, conformando um ciclo (*policy cycle*). Teríamos, desta forma, com maior ou menor nível de detalhamento[5], a fase de definição de agenda, de formulação da política, de tomada de decisão, de implementação do que foi proposto, seguida da fase de avaliação que, por sua vez, reorientaria a primeira etapa. Daí a ideia de ciclo (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Baptista; Rezende (2011) ressaltam que, na abordagem do *policy cycle*, a fase de formulação de uma política se refere ao momento no qual se formulam soluções e alternativas para o problema. Esta etapa seria seguida pela tomada de decisão que, segundo as autoras, envolve a escolha pelo governo de uma solução ou combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Nesta fase, seriam então definidos as metas, os recursos e o tempo da intervenção proposta. Ou seja, a formulação seria uma etapa de explicitação de alternativas de solução para um problema, sendo que a definição por uma ou outra solução seria feita apenas na tomada de decisão.

A nosso ver, o *policy cycle* considera as etapas organizadas de uma maneira linear, seqüencial, fragmentada e, porque não dizer, "ideal", que não se aplica ao nosso contexto. Ou seja, acaba por simplificar ou até mesmo esvaziar o processo político da trajetória destas políticas. Por exemplo, ao olharmos as políticas públicas brasileiras, vemos que há retrocessos e avanços, com reformulações e inflexões, consensos e dissensos. Tomando o caso específico do processo da PMAN, frequentemente, a definição por determinada solução foi tomada antes mesmo da "fase" de tomada de decisão, ainda na "etapa" de formulação. Baptista; Rezende (2011) apontam ainda que o ciclo da política considera que o processo político acontece dentro dos limites do governo, o que não ajuda a explicar como diferentes grupos de interesse, não ligados ao governo, se articulam para pautar e vocalizar suas demandas específicas. Outro ponto de reflexão em relação a esta abordagem refere-se à ideia de que o conhecimento gerado vai reorientar o ciclo da política. Como já explicitado, rejeito a ideia de que o conhecimento científico vai necessariamente gerar políticas públicas melhores ou mais efetivas. Compreendo que não há nele qualquer grau de superioridade *a priori*. Adoto aqui, novamente, as contribuições de Baptista; Rezende (2011):

> [...] a ideia de ciclo e o estudo das fases ainda buscam, muitas vezes, atender a pretensão do campo de análise de políticas de explicar para prescrever/propor ações no campo da gestão e administração públicas. Trata-se de uma abordagem analítica que visa ampliar o conhecimento da ação dos governos e potencializar os "fazedores da política" no sentido de melhorar a qualidade das políticas públicas.

[5] Creio que não cabe aqui elencar a diversidade de autores que propuseram modelos analíticos de políticas públicas baseados na ideia de ciclo. A esse respeito, consultar Baptista; Rezende (2011).

> Há nesta abordagem, portanto, uma **valorização do conhecimento técnico** (que se respalda num dado modelo de ciência) como algo que pode e deve se sobrepor aos processos de negociação na construção de uma política. Este nos parece um ponto importante a ser debatido, especialmente porque ao adotarmos uma visão de conhecimento que busca potencializar o que cada sujeito carrega consigo e que traz como contribuição para o debate no âmbito da política, potencializando a troca e negociação entre as partes**, não consideramos existir um conhecimento melhor** ou superior que se afirme frente aos demais. Ou seja, ao atribuir à análise das fases a pretensão de entender e direcionar os rumos da política poder-se-ia incorrer no erro de não se perceber o jogo de poder e disputa que perpassa toda e qualquer política e **de se atribuir ao analista o papel de detentor de uma verdade e de orientador da boa política** (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 160, grifos nossos).

Baptista; Rezende (2011) ressaltam ainda que, embora algumas críticas já tenham sido feitas a este modelo, o *policy cycle* permanece como referência nos estudos de análise de políticas. Na visão das autoras:

> Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que **existem diferentes momentos no processo de construção de uma política**, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. [...] Além disto, a aplicação deste(s) modelo(s) carrega consigo o **perigo de se imaginar que a política se comporta de forma previsível**. Imagina que é possível fazer um estudo das políticas que seja neutro ou que abstraia totalmente das disputas e intenções dos analistas (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142, grifos nossos).

As autoras apontam algumas perguntas que são frequentemente tomadas como questões de pesquisa em estudos que analisam a formulação de uma determinada política pública: como aconteceu a formulação das possíveis soluções para os problemas elencados? Como foi a decisão por uma determinada solução dentre as demais? Quais foram os atores envolvidos no processo de formulação e na tomada de decisão de uma política pública? Estas questões foram também objeto deste estudo.

Não obstante, durante meu acompanhamento sistemático do processo de formulação da PMAN, iniciado pela perspectiva de início do Doutorado, minhas inquietações e questões de pesquisa foram mudando. Meus objetivos iniciais de análise eram mais "chapa branca" do que os que efetivamente desenvolvi. Ter vivido a construção da PMAN como nativa me permitiu formular questões distintas das que eu tinha no início, mais voltadas ao processo político em si e menos ao fenômeno. Inicialmente, meu estudo buscaria analisar apenas como o tema entrou na agenda governamental, identificar os atores envolvidos e as principais questões que permearam as discussões. Ou seja, seria um estudo mais tradicional de análise de políticas, nos quais algumas vezes some o essencial: o debate político.

Embora este estudo não tenha considerado a perspectiva de política pública como um ciclo, tampouco tenha se restringido às perguntas frequentemente tomadas em estudos de formulação de políticas, adotamos alguns elementos do *policy cycle* por considerarmos úteis para nossos propósitos de pesquisa. Portanto, não nos limitamos a identificar os atores envolvidos e as principais questões debatidas, mas buscamos reconhecer as condições, as estratégias e o processo político da chamada formulação da PMAN. Isso se deve porque, ao considerar que uma política pública não se resume ao seu documento oficial, a análise do processo de formulação de uma dada política não pode se restringir ao conteúdo do documento institucional. No entanto, o que as pessoas comumente nomeiam de formulação de uma política pública refere-se à elaboração de um documento que expresse diretrizes e prioridades políticas. Embora esta pesquisa tenha também tratado deste aspecto, analisamos o processo político que permitiu as condições de emergência e de desenho do processo de formulação da PMAN, no qual a própria condição de construção deste documento se deu. Portanto, o que chamamos de análise de formulação de uma determinada política não se restringiu ao que é comumente chamado de formulação de uma política, mas se voltou para a análise do processo político em si.

O vivido me permitiu refletir ainda que os processos de formulação de políticas públicas não são assim tão lineares, que há conflitos de interesses e relações de poder, que existem disputas entre grupos pelo que deve entrar como proposta na política (e o que não deve, e o motivo destas escolhas). Instigou-me a abandonar a visão de que a formulação das políticas públicas segue um modelo ideal, pelo qual uma determinada questão passa a ser considerada um problema público e, por esse motivo, merece ser alvo de uma política pública. Ter participado deste processo me trouxe subsídios para analisar, por exemplo, por que a PMAN não foi até agora (momento de finalização desta tese) publicada. Por que não parece haver uma pressão da rede de atores que se envolveram na construção desta política? Ou seja, meu posicionamento de pesquisadora afetou e foi afetado pelas minhas inquietações, que foram amadurecendo e qualificando minhas questões de pesquisa. Se pude fazer tais perguntas é porque observei e participei como nativa do processo e pude revisitar esta experiência com intuito analítico, visando a compreender o que aconteceu e o porquê, sem a intenção de emitir juízo de valor ou de propor como deveria ter sido este processo.

2.4 **O eu militante e o eu pesquisador: uma análise das implicações para este estudo**

Diferentemente do que propõe a ciência moderna tradicional, pela qual a qualidade do trabalho é conferida pela metodologia, na visão de Merhy (2004), a validação de um determinado conhecimento não se dá pelo modelo de análise adotado, mas pela exposição dos interesses e das implicações daqueles que o produziram:

> [...] o processo de validação ocorrerá pelos **diálogos das várias implicações em jogo**, que se reconhecerão dando sentidos entre si, mesmo que se oponham, posicionando-se no espaço público quanto a este processo de validação do saber e de suas conseqüências (MERHY, 2004, p. 26, grifos nossos).

Há uma falsa ideia de que estudos qualitativos lidam com a subjetividade do pesquisador e, por conseguinte, com as implicações, e que os quantitativos, não. E que a metodologia teria exatamente o papel de controlar ou mesmo retirar da pesquisa a subjetividade e as implicações, como uma estratégia de validação deste conhecimento gerado. Nesta linha de raciocínio, Spink (2000) aponta a validade como um dos meios, na ciência realista, de controlar a indexicalidade, que corresponderia à situacionalidade, ou seja, à vinculação com o contexto. Para a autora, na ciência construcionista, assume-se que não há correspondência com a realidade, pois esta é entendida como um fenômeno histórico, cultural e dinâmico. O objetivo, para a ciência construcionista, não é a replicabilidade, mas a especifidade. Desta forma, o critério de validade precisaria ser reconceituado, pois simplesmente ele não se aplica nesta perspectiva de ciência. Cabe então ao pesquisador explicitar o contexto de produção, refletindo e discutindo o eu pesquisador, suas concepções e crenças.

Para discutir o meu envolvimento no processo de formulação da PMAN e, como nos convida Merhy (2004), promover um diálogo entre as implicações em jogo, me valho da visão de sujeito implicado do autor. Para ele, apenas a ideia de não-neutralidade na pesquisa científica não basta porque, em alguns estudos, o pesquisador é, ao mesmo tempo, o pesquisador e o pesquisado, estando ele próprio, suas ações e perspectivas em análise pelo processo de investigação científica. Nas suas palavras:

> Muitos [trabalhadores de saúde] procuram submeter a processos investigativos o seu próprio agir, trazendo, com isso, para a análise o seu próprio modo de dar sentido ao que é problema a ser investigado, no qual também significa claramente a si mesmo e aos outros. Ou seja, traz antes de qualquer situação epistêmica a sua

> implicação, criando uma situação não típica como as investigações a que estamos mais envolvidos; pois, agora, o sujeito que ambiciona ser epistêmico está explicitamente subsumido na sua implicação, na sua forma desejante de apostar no agir no mundo de modo militante, não se reduzindo ao sujeito subsumido ao poder e à lógica ideológica, como o sujeito epistêmico imaginado pelos procedimentos científicos contemporâneos. Aqui, nestas novas situações, a conformação do trabalhador como sujeito epistêmico está marcada pressupostamente pelo seu lugar como sujeito militante implicado (MERHY, 2004, p. 25).

Inegavelmente, no momento que passo a analisar a formulação da PMAN, passo também a me auto-analisar enquanto militante do processo e a analisar aquele grupo de pessoas envolvidas. Ao delimitar meu objeto de estudo, ao mesmo tempo em que eu assumia uma postura analítica em relação à formulação da PMAN, eu participava do processo e desejava fortalecer as ações de alimentação e nutrição no município, concretizando a ideia de sujeito implicado que Merhy (2004) nos traz. Como nos diz o autor:

> A mobilização para conhecer vem de certos incômodos que a ação protagônica pode gerar como acontecimento, mobilizando que as várias dimensões do sujeito interajam para conduzir a um saber militante, igualmente válido e legítimo, permitindo-lhe compreender 'mais' sobre a situação e a ação, para continuar agindo. **Neste tipo de processo a implicação é estruturante do processo**, coloca-se sob análise a si mesmo em ação e intenção. **O processo é obrigatoriamente auto-analítico** (MERHY, 2004, p. 42, grifos nossos).

Ou seja, a existência da implicação não é um problema para os estudos científicos. Na visão do autor, o problema é não explicitar e não discutir os efeitos destas implicações nas nossas análises, como se pudéssemos isolá-las. Nesse sentido, quais os efeitos da minha implicação para esta análise que aqui oferto?

Primeiramente, o reconhecimento de que há uma "relaçãocontaminação" (para usar uma expressão de Merhy, 2004), ou seja, que há uma íntima relação entre o pesquisador e o seu objeto, que necessariamente afetou a narrativa que produzi. Afinal, falo deste lugar. Não como alguém externo ao processo, pelo contrário. Minha íntima relação com a PMAN trouxe também a necessidade de um esforço ainda maior de autocrítica e de desfamiliarização do senso comum, de questionar os meus pressupostos e de permanecer me auto-analisando enquanto um sujeito implicado que sou. Mattos (2011) nos alerta:

> **Todos nós temos certas preferências ideológicas e certas expectativas de resultados.** Não só cremos que encontraremos tal ou qual resultado (essa expectativa pode ser chamada de hipótese), mas frequentemente torcemos para chegar a ele. Não precisamos abrir mão desta torcida, nem abdicar dos valores e compromissos que defendemos. Mas há que se buscar a objetividade, que, como Popper já dizia, é intersubjetiva. [...] Ou seja, as técnicas que escolhemos para nossa pesquisa devem ser capazes de, eventualmente, **nos convencer de que**

> **nossas expectativas** (e porque não, nossas preferências ideológicas) não são adequadas. Fazemos isso pela tentativa de antecipar as críticas que se farão ao nosso trabalho. Esse é o sentido de "encarnar" a comunidade científica (MATTOS, 2011, p. 35, grifos nossos).

Não posso negar que, como uma das participantes do processo de construção da PMAN, sou uma de suas defensoras. No entanto, o fato de ter sido nativa não impede que eu me auto-analise e que reflexões críticas sobre o processo sejam feitas. É este exame crítico que conforma a ideia de objetividade não neutra de Santos (2000). Não como oposição à subjetividade, mas com a perspectiva de questionar nossas hipóteses, de romper com o senso comum que invariavelmente trazemos para nossos objetos de estudo. Para o autor, o conhecimento científico não é imune ao senso comum: ele propõe a objetividade como uma revisão sistemática deste senso comum.

Portanto, para refletir sobre esta questão, julgo oportuno explicitar a minha trajetória neste processo. Defino o início da minha participação na formulação da PMAN em junho de 2009 no seminário "Para pensar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição", não tendo participado das reuniões que antecederam a realização deste seminário e que orientaram o planejamento inicial do processo. Antes deste seminário, eu não fazia ideia de que havia um planejamento para construção de um documento nomeado política municipal de alimentação e nutrição para o Rio de Janeiro. Comecei a me inserir neste processo como uma profissional de saúde, militante da área, que estava comprometida com a ideia de contribuir para a construção de uma política pública de forma participativa e democrática. Achei interessante a proposta de disparar o processo de formulação da PMAN por meio de um seminário que agregou tanta gente, de tantos locais, de formações e experiências tão distintas. Na época, eu estava cursando o mestrado na ENSP/FIOCRUZ, na subárea de políticas públicas, e atuava como professora substituta no Instituto de Nutrição (INU) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) no Departamento de Nutrição Social (DNS).

Participei do seminário supracitado, que demarcou oficialmente o momento inicial do processo de construção da PMAN, e fui uma das colaboradoras no subgrupo da diretriz de acesso à alimentação que aconteceu no mesmo dia, na parte da tarde. A própria escolha de qual subgrupo eu participaria no seminário não foi aleatória. Minha inserção nesta diretriz deveu-se ao meu interesse de discutir políticas públicas voltadas a promover o acesso à alimentação no âmbito municipal, entre elas, projetos que envolvessem hortas comunitárias (que foi uma das ações desenvolvidas durante minha Residência em Saúde da Família, também na ENSP/FIOCRUZ) e o Programa Bolsa Família, meu objeto de estudo no

mestrado. No final da discussão, me voluntariei para compor o grupo de trabalho sobre esta diretriz, que tinha como atribuição aprofundar e amadurecer as questões levantadas no subgrupo nas reuniões subsequentes ao seminário.

Portanto, entrei neste processo como alguém externo, pelo menos, em relação ao grupo responsável pelas decisões quanto aos rumos da construção da PMAN. Eu era um dos atores participantes do processo, mas sem ter ainda, naquele momento, uma intenção de produzir uma análise sistematizada sobre o que estava vivenciando. Ou seja, não havia, neste momento, a intenção de analisá-lo com vistas à produção de uma narrativa com rigor teórico-metodológico, tampouco com formulação de questões de pesquisa. Participava porque me identificava com as discussões empreendidas. Eu era uma das pessoas envolvidas em um coletivo[6] e que refletia sobre o que estava vivenciando.

No início de 2010, embora ainda estivesse trabalhando na minha defesa da dissertação de Mestrado, já estava refletindo sobre a possibilidade de iniciar o Doutorado. No entanto, estava com dificuldades de delimitar um objeto de estudo na área de políticas públicas que me motivasse. Minha primeira ideia foi analisar o processo de "implementação" do Programa Saúde na Escola no município do Rio de Janeiro, mas ainda não era a temática que me instigava e me movia naquele momento. Várias outras passaram pela minha cabeça, mas nada que despertasse a paixão para me fazer dedicar os quatro anos seguintes da minha vida para estudá-la. O que mais me intrigava naquele momento era entender melhor os princípios de participação social em espaços de formulação e de acompanhamento de políticas públicas supostamente participativos, como os conselhos e as conferências de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Mas eu ainda estava receosa se o caminho seria mesmo o do Doutorado. Apesar das dúvidas, me engajei nesta empreitada a fim de investir na carreira docente.

Em abril do mesmo ano, diante da necessidade do INAD de ter uma pessoa mais diretamente responsável por sistematizar as propostas dos atores envolvidos e por registrar o processo de formulação da referida política, surgiu a oportunidade de assumir tais responsabilidades. Afinal, vinha de uma formação de análise de políticas públicas e era uma das participantes engajadas no processo. Além disso, eu já era relativamente conhecida no INAD, visto que várias pessoas que lá atuam haviam sido meus professores durante a

[6] Utilizamos aqui a ideia de coletivo apontada por Mattos (2010), ou seja, conjunto formado por pessoas com visões e interesses mais ou menos em comum. Na visão do autor: "acrescentamos a isto que um coletivo que planeja também tem um conjunto de conhecimentos, científicos ou não, que podem servir de base para os cálculos que este coletivo faz. De modo particular, todo coletivo tem um repertório de recursos cognitivos, que são utilizados e utilizáveis para dar sentido a suas ações, para compreender a ação de outros e para interpretar a realidade na qual vivem" (p. 2331).

graduação em nutrição na UERJ. Aceitei o desafio. A partir deste momento e, com a decisão de cursar o Doutorado no INU/UERJ, iniciou-se minha dupla inserção, com a tarefa não apenas de registrar, mas de analisar o processo em curso a partir do ingresso no Doutorado em agosto do mesmo ano, mediado por conversas com meus orientadores, Ruben Mattos e Inês Rugani.

Com o convite do INAD, passei de uma posição de participante para o de um dos responsáveis pela redação da versão preliminar do texto da PMAN, com a possibilidade de compor o grupo mais diretamente envolvido com a política, de opinar sobre as etapas do processo em curso e de participar de todas as reuniões a ele relacionadas. Assumi, então, uma posição de uma das protagonistas deste processo de construção, reconhecida pelos demais atores como tal. Com essa oportunidade, passei a ser uma nativa do processo e a ter acesso a, por exemplo, discussões sobre conflitos internos que o INAD vivenciava que possivelmente eu não teria se não fosse nativa. Inaugurou-se também, neste momento, a intenção de produzir uma análise sistematizada do processo.

A partir de março de 2012, iniciei uma terceira fase de implicação em relação ao meu objeto de estudo, o que gerou novos caminhos e desafios para minha análise. Passei a compor a Coordenação de Atenção Básica do INAD, equipe responsável pela coordenação das ações de alimentação e nutrição das unidades de Atenção Primária do município do Rio de Janeiro. O que aparentemente poderia parecer um conflito de interesses para a realização de um estudo como esse, identifico ter sido uma "janela de oportunidade" (para usar uma expressão tão cara do *policy analysis*, que tomo emprestado de KINGDON, 1995). Esta nova inflexão na minha vida profissional me permitiu, em relação à Tese de Doutorado e ao meu objeto de estudo, ter novos elementos e outro ponto de vista na análise, sempre respeitando, obviamente, os limites éticos que esta inserção impôs. Também me colocou novos desafios: fui reconhecida como parte de um coletivo que teve intensa participação neste processo de construção, um coletivo que protagonizou esta história e que possuía expectativas quanto ao produto da minha análise. Até então, eu assumia uma posição intrínseca à formulação da PMAN, mas era externa ao INAD. Com meu ingresso na Coordenação de Atenção Básica, essa situação mudou, passei a ser nativa também do INAD, que, por ter liderado esse processo de construção, foi o lócus da minha análise.

Em novembro do ano seguinte, após aprovação em concurso para professor efetivo, saio do INAD e ingresso na UNIRIO. Este acontecimento coincidiu com o momento de redação final da tese. Embora isso não tenha favorecido tampouco prejudicado a redação final da

mesma, julgo ser importante partilhar este distanciamento ocorrido por mudanças profissionais, visto que este trabalho foi afetado por estes distintos posicionamentos em relação ao meu objeto de estudo. De certa forma, este afastamento contribuiu para que eu começasse a me despedir deste processo da PMAN.

Ainda em conformidade ao que Spink (2000) propõe, a saber, que o pesquisador explicite o contexto de produção de seu estudo, cabe também ressaltar que, além de ter participado do processo da PMAN e ser reconhecida por um coletivo como tal, o próprio processo fortaleceu laços de amizade e afeto que já existiam anteriormente ou ajudou a construir novos. Como apontei, vários professores que tive contato durante a graduação são (ou eram, à época) também nutricionistas no INAD. E ter participado desta história me permitiu não apenas conhecer novas pessoas, mas me aproximar ainda mais daquelas que já conhecia e com quem já me identificava.

Diante de tudo isso, realizar este estudo foi um grande desafio. Elaborar uma tese já requer uma certa dose de coragem. Dado esse contexto, foi necessário ainda mais coragem e um grande esforço, no sentido de questionar, o tempo todo, minhas premissas e análises. As técnicas para levantamento dos dados e para análise do material empírico, foram, sem dúvida, essenciais para confrontar os achados da pesquisa com as minhas percepções e expectativas acerca do processo.

2.5 **Estratégias adotadas para levantamento de dados e análise do empírico**

Em função desta minha inserção, realizei a observação do processo de formulação, sendo registradas minhas impressões, inquietudes e reflexões em diário de campo. Nesse sentido, distanciei-me da técnica de observação participante, cujo emprego se pauta por um roteiro, com questões baseadas em investimento teórico prévio (FERNANDES, 2011). Portanto, é importante frisar que, embora tenha observado e participado ativamente, não reconheço minha observação como a técnica de observação participante porque, apesar de haver um intuito analítico a partir de determinado momento, não havia uma sistematização prévia do que observaria. De qualquer forma, faz-se necessária uma análise dos efeitos que minha inserção enquanto pesquisadora no processo tiveram sobre o coletivo.

Como já descrito anteriormente, eu já estava inserida no processo antes de iniciar a fase "pesquisadora". Nesse sentido, não senti diferenças nas discussões, tampouco no acesso à determinadas informações em função do início da pesquisa. Até porque a proposta de realizar um estudo que analisasse este processo surgiu deste próprio coletivo em uma das reuniões iniciais até mesmo em função de características do mesmo, como a inserção no meio acadêmico de alguns dos atores. Creio que o "rótulo" de garota PMAN[7] foi mais forte que o de pesquisadora. Retomando meu diário de campo percebo, inclusive, algumas falas que talvez só tenham sido oferecidas a mim, não em função da minha pesquisa, mas em função do reconhecimento do coletivo de que eu era a pessoa "responsável" pela sistematização do texto da PMAN. Por exemplo, uma das participantes questionou em um determinado momento, já no final do processo que levou quase três anos, se aquelas reuniões de elaboração do documento não terminariam nunca, demonstrando sua exaustão. No entanto, no momento em que inaugurei a fase de inserção na Coordenação de Atenção Básica no INAD, senti uma ligeira diferença. Esta diferença residiu não no acesso à discussões e/ou informações, mas na solicitação de que determinadas questões que estavam sendo partilhadas no contexto da minha atuação no INAD não fossem explicitadas nesta tese, o que, obviamente, foi respeitado, não apenas na redação do trabalho como também na realização das entrevistas.

Além dos diários de campo elaborados ao longo do processo de observação, esta pesquisa incluiu a análise dos documentos que resultaram da formulação da política e aqueles que demarcaram as etapas deste processo como, por exemplo, relatórios de reuniões dos facilitadores dos Grupos de Trabalho, matrizes para elaboração dos princípios, eixos, ações e estratégias da PMAN, além do próprio documento final. A proposta foi revisitá-los para discutir como eles foram criados, analisar o contexto de produção destes textos, identificar as principais inflexões das questões presentes nestes materiais ao longo do período e, no caso do diário de campo, permitir me reposicionar diante dos elementos que foram vividos, das minhas impressões e dos meus estranhamentos.

Utilizei também como fontes de informação documentos internos e publicações disponibilizados pelo próprio INAD e alguns outros que puderam ser localizados na Internet, como portarias, decretos e resoluções. Outra importante fonte foi o sítio eletrônico da Fundação Biblioteca Nacional, no qual pude consultar vários jornais de época disponíveis na Hemeroteca Digital Brasileira. Estas fontes foram essenciais para localizar materiais que pudessem ajudar a reconstruir a trajetória do INAD, além de dissertações, teses e artigos.

[7] Uso esta expressão apenas para sinalizar que era reconhecida pelo coletivo como uma das responsáveis pela PMAN.

Ademais, efetuei revisão de literatura, cujo objetivo foi identificar o contexto político-institucional em que políticas públicas federais de temáticas relacionadas à alimentação e nutrição foram geradas e que poderiam ter alguma influência na formulação da PMAN.

Por fim, realizei entrevistas com atores deste processo, a fim de reconstituir alguns pontos importantes da formulação da PMAN e identificar o contexto institucional e os fatores político-institucionais que tiveram relação com o processo de formulação, bem como reconhecer os diferentes pontos de vista e interesses de cada ator entrevistado acerca desta trajetória. Os entrevistados foram identificados com base na análise dos documentos anteriormente citados, da sua posição institucional e em função do meu conhecimento sobre o processo dada a minha inserção. Assim, elaborei uma relação inicial de atores que seriam entrevistados, bem como um roteiro de entrevistas, mas não defini *a priori* um número a ser alcançado. Essa relação inicial foi alterada ao longo das entrevistas, em função do que o próprio trabalho de campo foi revelando. Sobre os roteiros de entrevistas (Apêndice A), busquei construí-los com base no meu conhecimento sobre o processo, os lugares institucionais de cada ator e os diferentes níveis de inserção dos atores nesta trajetória. A proposta do roteiro foi a de incluir algumas questões gerais para orientar a entrevista, mas com o cuidado de não engessá-la. Outras perguntas foram sendo incluídas no decorrer de cada entrevista, a fim de esclarecer o ponto de vista que o ator trazia ou buscar mais informações a respeito de um assunto específico surgido durante a fala do mesmo.

A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Pedro Ernesto da UERJ, por meio da Plataforma Brasil. Após aprovação por este órgão pelo parecer 129.866, o projeto foi também encaminhado para apreciação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da PCRJ, pré-requisito para realização de entrevistas com servidores, sendo aprovado pelo parecer 368A/2012. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) foi fornecido em duas vias idênticas, lido por ambas as partes em conjunto e assinado pelo entrevistado(a).

No Termo de Consentimento, além das informações referentes à própria pesquisa e da solicitação de gravação do áudio das entrevistas, incluí uma questão referente ao sigilo de dados dos entrevistados. Esta decisão se deu em função da dificuldade de manter o anonimato total dos nomes, cargos e instituições dos atores em um estudo de análise de uma política. Além disso, a seleção de cada um deveu-se à participação neste processo público de formulação de uma política, quer pela função institucional que ocupam, quer pela inserção nesta trajetória. Desta forma, inseri, ao final do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido,

uma opção na qual o entrevistado restringiria ou não a divulgação de seus dados. Após a leitura do mesmo, esclareci algumas poucas dúvidas manifestadas por alguns entrevistados, em geral, relacionadas à questão da manutenção ou não do anonimato. Todos permitiram a gravação e transcrição do áudio.

A maioria dos entrevistados não se opôs à divulgação de seus dados, outros optaram por restringir sua identificação em alguns trechos (sinalizados pelo entrevistado ao longo da realização da entrevista). Poucos solicitaram total anonimato, a fim de "poder falar coisas que pudessem ser interessantes para a tese" (fala de uma das entrevistadas, justificando a decisão pelo anonimato), preocupados com a posição que ocupam e os efeitos que a exposição de sua fala poderia provocar. A decisão de manter ou não o anonimato, por alguns entrevistados, foi tomada após a entrevista ser realizada, por não conhecerem quais questões seriam perguntadas. Embora a maioria dos atores entrevistados não tenha se oposto à divulgação dos dados que pudessem identificá-los, ao longo da tese, em alguns momentos, optei por não explicitar nenhuma informação que pudesse favorecer a identificação a fim de não facilitar, por exclusão, o reconhecimento de quem tinha sido entrevistado e queria manter o anonimato. No entanto, está disponível no Apêndice C uma relação que descreve, minimamente, a inserção institucional dos atores entrevistados, visto que consideramos importante identificar, no contexto de produção da fala, sua inserção institucional. Cada ator entrevistado foi identificado com um número, o que permitirá ao leitor, ao longo da tese, identificar qual a sua inserção institucional.

Esta questão do anonimato merece uma reflexão. A primeira ideia que nos veio é que, ao solicitar ao entrevistado a quebra do anonimato, isso com certeza afetaria a narrativa que o mesmo produziria. Ao refletirmos mais profundamente sobre esta questão, compreendemos que qualquer entrevista já afeta, necessariamente, a narrativa do ator. Essa ideia encontra apoio em Bourdieu (1997), para quem a pesquisa é uma relação social que exerce efeitos sobre os resultados obtidos. Obviamente, ao convidar o entrevistado a se identificar, o desafio torna-se ainda maior, pois há limitações práticas do que se pode e deve falar durante uma entrevista, por exemplo, dada por um servidor da PCRJ sobre as dificuldades de um processo ocorrido no âmbito da mesma.

No entanto, com base em Giddens (1984), considero que uma entrevista é um convite à reflexividade dos atores e que os mesmos possuem um entendimento teórico das condições e das consequências de suas atividades, sendo capazes de fazer o sustentamento teórico de suas ações. Ou seja, são capazes de refletir sobre o que fazem e por que fazem, e podem optar por

falar abertamente ou não os motivos da ação e por ofertar uma resposta mais ou menos racionalizada (GIDDENS, 1984; O´DWYER; MATTOS, 2010; MATTOS, 2010). Mattos (2010) aponta que, diante de um questionamento:

> As respostas dadas não necessariamente refletem o entendimento teórico sustentado pelo próprio agente, pois são **convenientemente construídas diante do contexto específico do questionamento que as suscitou**. A esse processo de análise da conveniência da sinceridade na apresentação do entendimento teórico, Giddens chama de "racionalização da ação" (MATTOS, 2010, p. 2330, grifos nossos).

Nesse sentido, ao retomarmos a reação dos entrevistados quanto à questão do anonimato, percebemos que isso parece ter ocorrido em algumas das entrevistas. Por exemplo, a escolha de não permitir a identificação de seus dados por um dos entrevistados a fim de "poder falar coisas que pudessem ser interessantes para a tese" demonstra a capacidade de refletir sobre as implicações de seus atos. Pode-se questionar se todos os entrevistados tiveram tal habilidade ou se houve algum silenciamento, omissão ou mesmo falseamento durante as falas. Sobre essa questão, cabem duas reflexões: a primeira, já anteriormente explicitada, reflete a compreensão de que não há verdade a ser desvendada. Em segundo lugar, percebo que as narrativas produzidas foram muito mais influenciadas pelo grau de conhecimento dos atores sobre o processo de formulação da PMAN, sua inserção institucional e a intencionalidade dos mesmos do que pela manutenção ou não do anonimato.

Um desafio importante enfrentado durante o trabalho de campo foi realizar algumas entrevistas com pessoas muito próximas, tendo, inclusive, entrevistado meus próprios orientadores, visto que ambos participaram do processo de formulação da PMAN, de formas e com graus de inserção distintos. Alguns cuidados precisaram ser tomados. Um deles foi não discutir com meus orientadores o preparo que antecedeu cada entrevista e as percepções advindas de cada uma delas antes que ambos fossem entrevistados. Outra preocupação foi não discutir as entrevistas de cada um deles com os próprios, a fim de não enviesar minha análise das mesmas. Nenhum dos dois teve acesso à transcrição de suas próprias entrevistas. Enfim, muitas vezes, realizar entrevistas com pessoas desconhecidas ou pouco íntimas é extremamente complexo. Entretanto, fazê-las com pessoas próximas foi ainda mais difícil. O preparo exigido foi decerto maior a fim de não comprometer a execução da entrevista em função do vínculo pessoal.

Foram realizadas entrevistas com 21 atores, incluindo gestores do INAD e da SMS, profissionais de diversas áreas, além de representantes da sociedade civil e dos Conselhos Municipais de Saúde e de SAN. Inicialmente, identificamos 25 atores a serem entrevistados,

por motivos diversos, relacionados tanto à sua inserção institucional quanto à participação no processo de formulação da PMAN, de maneira mais ou menos intensa. No entanto, destes inicialmente elencados, cinco entrevistas não puderam ser realizadas, quer porque o ator não apresentou interesse em participar, ou não se sentiu capacitado a contribuir, ou referiu não ter participado do processo, ou, ainda porque não houve disponibilidade para o agendamento. Durante o trabalho de campo, identificamos a necessidade de entrevistar mais uma pessoa, a fim de conhecer mais a respeito da trajetória do INAD quando ainda fazia parte da Secretaria Municipal de Educação (SME) da PCRJ. A despeito da quantidade de pessoas que se envolveram na formulação da PMAN em algum momento, procuramos incluir na relação de possíveis entrevistados atores com diferentes perfis e inserções, a fim de permitir uma configuração diversificada de entrevistados, visto que não seria possível entrevistar todos os participantes do processo.

Busquei, na maior parte das entrevistas, realizá-las em lugares neutros, mas nem sempre isso foi possível. Algumas das entrevistas foram realizadas no próprio INAD, em salas previamente reservadas para tal fim e, em outros casos, na UERJ, na PCRJ ou em outros lugares. Procurei, em todas elas, espaços em que fosse ter privacidade suficiente com o entrevistado.

Minhas impressões advindas de cada entrevista foram registradas em diário de campo e compuseram o material empírico analisado por este trabalho. Todas as entrevistas foram transcritas por mim, por pessoa contratada ou por graduandas de Nutrição da UERJ que voluntariamente participaram da pesquisa. Cada uma das transcrições foi revisada por mim, corrigindo possíveis erros de compreensão e padronizando os símbolos utilizados para representar, no texto, pausas, risos, prolongamento de vogais etc. Após a revisão de cada entrevista, reli todas e construí uma linha do tempo de cada entrevistado com aspectos que ele destacou em sua vida profissional. Fiz também um mapa de como se aproximaram da formulação da PMAN, segundo o que foi relatado nas entrevistas, com o intuito de subsidiar a análise.

Após esta primeira sistematização, reli os registros feitos em diário de campo referentes a cada uma das entrevistas e, em seguida, em cada transcrição, registrei minhas impressões iniciais. Posteriormente, sistematizei o texto de cada entrevista em alguns temas principais que foram surgindo das mesmas e em categorias analíticas definidas *a priori* da avaliação do material transcrito (tais categorias foram propostas inicialmente guiadas pelas percepções advindas do trabalho de campo). No entanto, diante da riqueza do material coletado, novas

categorias analíticas foram propostas, ficando as seguintes: análise do ator sobre o INAD, motivo para se engajar na elaboração da PMAN, análise do ator sobre processo da PMAN, estratégia política do ator, tema recorrente durante a entrevista, análise do ator sobre determinado assunto, identidade do ator e entendimento de estratégia política do INAD. Após esta sistematização em categorias analíticas, realizei uma síntese e uma pré-análise de cada entrevista, destacando alguns trechos e "limpando" algumas falas, retirando vícios de linguagem que pudessem cansar a leitura, como expressões como "né" (tive, no entanto, o cuidado de diferenciar os "nés" ocorridos em função do vício de linguagem e outros que o entrevistado busca no pesquisador uma postura de confirmação ou de concordância). Em seguida, produzi um material que sistematizava uma análise transversal de todas as entrevistas, produzindo uma narrativa conjunta do grupo de entrevistas realizadas. Optei por, ao longo da tese, não usar as categorias analíticas como meio de organizar a narrativa; preferi adotar a linha do tempo da PMAN, incluindo os achados nesta proposta.

Esta forma de sistematizar e esquadrinhar o texto transcrito foi extremamente complexa e exaustiva. Confesso que, durante algum tempo, as entrevistas foram "abandonadas" pela dificuldade em definir como me debruçar sobre elas, paralisando por alguns poucos meses a análise do material. A dificuldade residiu não apenas em sistematizá-las, mas em definir como seriam analisadas. Não apenas porque o material foi gigantesco (com mais de 300 páginas só de transcrição de entrevistas), como também porque a linguagem falada é muito distinta da escrita. Na fala, fazemos idas e vindas, nossas frases pairam, interrompidas, no ar. Vamos deixando vários fios soltos para posteriormente amarrá-los (ou nunca os amarramos porque acabamos divagando pelas novas idéias que vão surgindo ao longo da nossa fala). E isso definitivamente aconteceu durante as entrevistas... A discussão sobre a forma de sistematização e de análise do material com meus orientadores foi essencial para que eu conseguisse ultrapassar a paralisia inicial. E, embora eu não tenha adotado aqui a análise de conteúdo[8], utilizei algumas das reflexões propostas por Bardin (2011).

Bardin (2011) coloca que a análise de documentos é uma estratégia de recusar ou evitar os perigos do que a autora chama de compreensão espontânea. Nesse sentido, a fim de fugir deste perigo iminente e tentador, me apoei na análise de várias fontes de informação, como já foi apontado. Essa ideia perpassou a construção deste trabalho, visto que este era um perigo

[8] Segundo Bardin (2011, p. 44), a análise de conteúdo "aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do conteúdo das mensagens". Não adotei esta técnica porque acredito que a maneira de esquadrinhar o texto proposto pela análise de conteúdo não seria útil na minha análise.

imediato da elaboração do mesmo, ainda mais considerando a minha imersão no processo. Para a autora:

> É igualmente "tornar-se desconfiado" relativamente aos pressupostos, lutar contra a evidência do saber subjetivo, destruir a intuição em proveito do "construído", rejeitar a tentação da sociologia ingênua, que acredita poder apreender intuitivamente as significações dos protagonistas sociais, mas que somente atinge a projeção da sua própria subjetividade. Esta atitude de "vigilância crítica" exige o desvio metológico e o emprego de "técnicas de ruptura" [...]. É ainda dizer não "à leitura simples do real", sempre sedutora, forjar conceitos operatórios, aceitar o caráter provisório de hipóteses, definir planos experimentais ou de investigação [...] (BARDIN, 2011, p. 34).

Para a autora, a análise de conteúdo visa à caracterização das condições de produção do texto, para as quais ela nos chama à atenção: variáveis psicológicas do emissor, variáveis sociológicas e culturais, aquelas relativas à situação de comunicação ou do contexto de produção da mensagem. E cabe ao analista a análise articulada entre a superfície dos textos e os fatores que determinaram estas características. A autora destaca:

> [...] a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também, e principalmente, desviar o olhar para outra significação, outra mensagem entrevista por meio ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura "à letra", mas antes o realçar de um sentido que figura em segundo plano (BARDIN, 2011, p. 47).

Esta perspectiva apontada pela autora guiou a elaboração desta análise. Busquei em cada entrevista analisar o contexto de produção daquela fala, caracterizando a inserção e a trajetória de cada entrevistado, mas procurei o sentido mais amplo de cada opinião. Este foi outro desafio importante: analisar as entrevistas considerando também o ponto de vista de cada ator, em parte decorrente de sua inserção institucional e no processo da PMAN. Portanto, foi necessário conhecer a respeito da trajetória profissional de cada entrevistado para considerar tais informações no contexto de análise.

O diário de campo elaborado durante as entrevistas foi utilizado para resgatar as minhas sensações e percepções sobre cada uma delas e cotejá-las com a fala de cada ator e com o conhecimento que eu tinha acerca de sua trajetória profissional. De forma similar, o diário de campo desenvolvido durante a observação da formulação da PMAN foi extremamente importante para ressignificar as inflexões que eu via nos documentos gerados ao longo do processo. Nestes, a estratégia de sistematização foi tentar reconhecer as principais mudanças entre eles e analisar tais mudanças diante dos meus registros no diário de campo. Nesse

sentido, um aspecto que merece ser valorizado é exatamente a elaboração dos diários de campo como ferramenta fundamental para a realização desta pesquisa. Em alguns momentos, estavam com maior grau de detalhamento e, em outros, estavam mais sintéticos, apenas com os pontos centrais da discussão. Ainda assim e exatamente por isso, eles foram extremamente úteis para este trabalho por terem refletido fortemente o momento vivido.

Todo o material coletado e analisado foi confrontado entre si e com a literatura acadêmica, onde busquei contribuições de diferentes autores que pudessem me ajudar a compreender meu objeto de estudo. Diante da quantidade de material empírico, analisar tudo isso foi uma grande dificuldade. Temia não conseguir oferecer um trabalho consistente, temia que parecesse uma colcha de retalhos. Foi, portanto, um desafio costurar todas estas fontes de informação e ultrapassar a curiosa teimosia em apenas relatar o que vivi. Obviamente, o material empírico extrapolou, e muito, a minha capacidade em analisá-lo. Provavelmente, se eu retomasse todos estes achados daqui a algum tempo, o trabalho oferecido seria totalmente diferente. Mas creio que é exatamente isso que nos dá a sensação de que toda obra científica trata-se, na verdade, de uma obra inacabada.

3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO FEDERAL

A escolha em revisitar os principais marcos das políticas públicas que abordam temáticas relacionadas à alimentação e nutrição no âmbito federal teve como intuito identificar o contexto no qual se insere a trajetória específica da PMAN. Baptista; Mattos (2011) apontam:

> [...] qualquer **política está associada a construções históricas e modos de operar próprios** de cada realidade, de cada Estado. Toda política insere-se numa trajetória geral e também específica e constitui-se numa institucionalidade, que de alguma forma a condiciona e dá sentido. Os Estados são permeados por instituições que definem práticas e processam caminhos para a ação política cotidiana. Isso quer dizer que ao analisar uma política é preciso considerar primeiramente onde ela se insere na história geral, bem como reconhecer sua história específica (BAPTISTA; MATTOS, 2011, p. 16, grifos nossos).

Nesse sentido, para analisar o processo político que embasou a formulação da PMAN, reconheço a importância de também refletir sobre como esta política municipal se relaciona à trajetória das políticas públicas que tratam destas temáticas no cenário federal e de compreender as disputas que permeiam a construção destas políticas ao longo da história. Esta trajetória já foi descrita por diversos trabalhos na literatura acadêmica[9]. No entanto, julgo ser aqui necessário retomar alguns pontos, sem a necessidade de esgotá-los, buscando perceber os fatores que condicionaram a entrada na agenda de temas relacionados em cada momento histórico e as inflexões das políticas ao longo do tempo, tomando como referência as pistas institucionais de cada política. Foi importante, ainda, examinar as ressignificações conceituais dos problemas e os arranjos institucionais – compreendendo-os como o modo pelo qual a agenda é operada no interior do governo – que sustentam e diferenciam as políticas de Alimentação e Nutrição e aquelas relacionadas à SAN. Não parti, portanto, de uma definição *a priori* do que caracteriza cada uma destas políticas, mas busquei identificar ao longo do processo histórico a grade conceitual que embasou cada uma das iniciativas. Apoiei-me na visão de Foucault (2008) que, interessado em discutir os objetivos, as estratégias e as

[9] Alguns dos autores que discutem elementos desta trajetória são: Castro (1977); Coimbra (1982); L'Abbate (1982); L'Abbate (1988); L'Abbate (1989); Silva (1995); Barros; Tartaglia (2003); Acuña; Cruz (2003); Frozi; Galeazzi (2004); Pessanha (2004); Vasconcelos (2005); Maluf (2007); Leão; Castro (2007); Arruda; Arruda (2007); Pinheiro (2008); Burlandy (2009); Macedo *et al* (2009); Pinheiro (2009); Evangelista (2009); Pinheiro; Carvalho (2010); Nascimento (2011); Arruda; Arruda (2011); Carvalho *et al* (2011); Vasconcelos; Batista Filho (2011); Evangelista (2012).

programações da ação política, analisou as técnicas de governo voltadas à escassez alimentar. Em um primeiro momento, a escassez era vista como um problema a ser prevenido. As técnicas de governo voltam-se, então, para a instituição de um sistema jurídico-disciplinar que limita os preços dos produtos, a estocagem, a exportação e o cultivo de gêneros alimentícios.

A partir do século XVIII, há uma mudança na concepção da economia, favorecendo a liberdade do comércio e da circulação dos cereais. Neste caso, o dispositivo de segurança não é impedir previamente a escassez alimentar, mas consiste em não visar ao menor preço possível e, inclusive, propiciar um aumento do preço do cereal por meios opostos ao do sistema jurídico-disciplinar anterior. Neste entendimento, o ganho dos camponeses permitiria a extensão do cultivo, o que teria como conseqüência um menor risco de escassez alimentar.

Com este caso, Foucault (2008) nos mostra a inflexão do modelo de compreensão do fenômeno em dois momentos históricos. Embora o problema fosse aparentemente igual (a escassez alimentar), o autor nos revela que o mesmo adquiriu significado diferente em função de arcabouços explicativos distintos. Assim, se em um modelo explicativo a solução era guardar o gênero alimentício a fim de evitar a escassez e, consequentemente, a revolta da população; para outro, a lógica era disponibilizar o gênero no mercado. Nesse sentido, o autor nos indica que o problema, abordado de maneiras diferentes, foi tratado por políticas radicalmente distintas, revelando a importância de olhar cuidadosamente as descontinuidades conceituais e institucionais, em cada conjuntura. Foi essa ideia que guiou a elaboração deste capítulo.

3.1 **A instituição do Serviço de Alimentação da Previdência Social**

Diversos autores (L'ABBATE, 1988; SILVA, 1995; ACUÑA; CRUZ, 2003; FROZI; GALEAZZI, 2004; PESSANHA, 2004; ARRUDA; ARRUDA, 2007; LEÃO; CASTRO, 2007; PINHEIRO, 2008; ARRUDA; ARRUDA, 2011) apontam a década de 1930 como o momento em que questões relacionadas à fome e à desnutrição energético-protéica passam a integrar a agenda de governo, sendo institucionalizadas as primeiras ações voltadas ao seu enfrentamento. Destacam ainda as contribuições de médicos-nutrólogos, em especial, os estudos de Josué de Castro. Castro é, até hoje, considerado um importante ator do período, atuando não apenas por meio da produção de conhecimentos científicos que teriam

pressionado a entrada de problemas na agenda e orientado a formulação de políticas públicas, como também protagonizando a implantação e a direção de órgãos relacionados a temas que hoje tratamos como política de alimentação e nutrição do país.

Alguns autores (COSTA, 2011; PINHEIRO, 2008) apontam este mesmo histórico apresentado para as políticas de alimentação e nutrição para também explicar a trajetória das políticas de SAN no Brasil. No entanto, indicam, a partir da década de 1980 e, especialmente, de 1990, os avanços específicos da SAN no país, visto que, neste momento, começaria a se desenhar uma diferença conceitual entre o que hoje compreendemos como políticas de Alimentação e Nutrição e de SAN e, consequentemente, seus arranjos institucionais distintos.

Embora reconheçamos a importância desta trajetória desde a década de 1930 para a constituição do que hoje consideramos objeto das políticas de SAN, nos é mais interessante observar como, com base na leitura de Rorty (2007), grupos de interesses se articulam e buscam a construção de um vocabulário novo com uma intenção política, buscam a formulação de novos conceitos para expressar novas bandeiras de luta ou novos modos de compreender os fenômenos. A nosso ver, este parece ser o caso das políticas de SAN. Burlandy *et al* (2012), ao buscar analisar as principais concepções, arranjos institucionais e políticas públicas no contexto internacional, identificaram os diferentes sentidos de expressões relacionadas à alimentação e nutrição e SAN, como *food policy*, *nutrition policy* e *food safety*. Para os autores, cada um dos conceitos traz um modo de reconhecer o problema que expressa uma intenção política e objetos de intervenção distintos, afetando a maneira como o governo opera ou não esta agenda.

Reconhecendo isto, ao analisar as políticas públicas brasileiras no cenário federal, optamos por considerar os vocabulários, os arranjos conceituais e os arcabouços explicativos próprios de cada época e de cada conjuntura político-institucional. Nesse sentido, refutamos a ideia de valorizar o longo processo histórico de construção de políticas relacionadas a estas temáticas, aplicando, no passado, vocabulários que surgiram posteriormente. Preferimos refletir sobre o vocabulário usado para configurar e pensar o contexto do seu significado no passado e valorizar as descontinuidades e inflexões do processo de construção de certos argumentos[10].

[10] Encontramos apoio em Maluf (2007, p. 29, grifos nossos) que, em seu livro Segurança Alimentar e Nutricional, apresenta a trajetória das acepções e usos de SAN na atualidade e nos aponta: "Alerto para o risco de anacronismo bastante comum em análises retrospectivas, nesse caso, aplicando-se a noção de segurança alimentar a períodos **onde ela não existia como tal**".

Retomando a década de 1930, observamos que, neste momento histórico, o que era considerado um problema de alimentação no país era a fome e o consequente impacto negativo das deficiências nutricionais no estado nutricional dos brasileiros. Para os nutrólogos da época, o modelo explicativo do problema já reconhecia que as condições de vida da população e a pobreza comprometiam o acesso à alimentação adequada. Nascimento (2010) indica que a percepção sobre a fome enquanto problema social só surgiu na agenda brasileira a partir do século XX.

Tendo como público alvo trabalhadores assalariados (segurados dos Institutos de Aposentadorias e Pensões), Vargas criou, em 1940, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), considerado o primeiro órgão da política de alimentação no país. O SAPS foi alocado no Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio e só foi regulamentado um ano depois. Teve como seu primeiro diretor Josué de Castro e um Conselho Consultivo de quatro especialistas da área[11], indicados pelo próprio Ministério (L'ABBATE, 1988; SILVA, 1995; ACUÑA; CRUZ, 2003; FROZI; GALEAZZI, 2004; PESSANHA, 2004; ARRUDA; ARRUDA, 2007; PINHEIRO, 2008). Para L'Abbate (1988), o SAPS destinava-se à execução de parte da política social do Estado.

Entre as ações desenvolvidas pelo SAPS, a autora destaca: atividades informativas sobre como alimentar-se adequadamente, bem como suas vantagens; instalação de restaurantes; fornecimento de refeições transportadas e de gêneros alimentícios a preço de custo para trabalhadores; realização de pesquisas na área de alimentação e nutrição; atividades culturais diversas e formação de profissionais, como as visitadoras de alimentação, que tinham a responsabilidade de realizar atividades de educação alimentar, inclusive no meio rural; entre outras ações. Na concepção da autora, a amplitude de ações correspondia à ampliação do papel político-ideológico do SAPS como um dos meios de sustentação do getulismo, conformando um laço simbólico entre os trabalhadores e o Estado (L'ABBATE, 1988). A preocupação em estruturar o SAPS vinha em função do Estado assumir para si a intermediação da relação capital-trabalho, garantindo a alimentação para os trabalhadores não do ponto de vista da política social, tampouco da saúde, mas sim da política trabalhista. Esta compreensão se baseia na análise do contexto político e econômico da época. Para melhor

[11] Segundo Coimbra *et al* (1982, p. 186), não consta referência de que Josué de Castro tenha sido diretor do SAPS. Os autores reconhecem que ele foi um de seus criadores, mas não o identificam como primeiro diretor do órgão. Destacam ainda: "Isto, como se verá adiante, chega a ser traço característico da carreira técnico-burocrática de Josué de Castro, autor de 'grandes ideias', e fazendo-se reconhecer por elas, mas raramente seu implantador". Em outros trabalhos, já citados aqui, Josué de Castro é apresentado como criador e primeiro diretor do SAPS.

caracterizá-la, voltaremos um pouco na história para um momento anterior ao do período getulista.

O fortalecimento da economia brasileira agroexportadora assentada na monocultura do café no início do século XX favoreceu a acumulação de capital e o empoderamento das oligarquias agrárias. Posteriormente, como destaca Baptista (2007), na década de 1920, o Brasil passou por uma crise do padrão exportador capitalista em função dos níveis de higiene insalubres, exportador de doenças. Sobre esse assunto, Ponte *et al* (2010) apontam:

> No Brasil, os cuidados estatais com a saúde pública foram intensificados no início do século XX, quando, em razão dos problemas acarretados à economia cafeeira, o Estado chama a si a responsabilidade pelo combate aos males que travavam o desenvolvimento do setor agroexportador. De acordo com essa lógica, o foco de atenção inicial do Estado foi o ataque às doenças transmissíveis, sobretudo aquelas de manifestação epidêmica, capazes de ceifar um grande número de vidas e comprometer a ordem econômica. Foram elas – e não as doenças crônico-degenerativas – que primeiro fizeram com que a máquina estatal se modificasse no sentido de incorporar novas atribuições e oferecer novos serviços às populações sob sua jurisdição (PONTE *et al*; 2010, p. 113).

A crise da economia agroexportadora e a proliferação de doenças infecto-contagiosas exigiram do Estado ações voltadas ao controle de doenças, tanto como medidas de saúde pública quanto de assistência médica individual (Baptista, 2007). Com o início da industrialização advinda da capitalização proporcionada pela monocultura cafeeira e a vinda de imigrantes europeus que atuavam como mão-de-obra nas indústrias nascentes, em especial os italianos, houve um fortalecimento do movimento operário[12] no país, realizando greves gerais em busca de garantias trabalhistas em 1917 e 1919. Nesse sentido, Cunha; Cunha (2001) destacam:

> O surgimento da Previdência Social no Brasil *se insere num processo de modificação da postura liberal do Estado frente à problemática trabalhista e social*, portanto, num contexto político e social mais amplo. Esta mudança se dá como decorrência da contradição entre a posição marcadamente liberal do Estado frente às questões trabalhistas e sociais e um movimento operário-sindical que assumia importância crescente e se posicionava contra tal postura. Esta também é a época de nascimento da legislação trabalhista brasileira (CUNHA; CUNHA, 2001, p. 286).

[12] Segundo CPDOC (2014), o fortalecimento do movimento operário no Brasil estava relacionado à vitória dos comunistas na Revolução Russa e influenciado, dentre outras correntes, pelo movimento anarquista e comunista. Baptista (2007) aponta que estes movimentos, junto às revoltas populares, demandavam ao Estado ações mais efetivas quanto à atenção à saúde, corroborando para a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

Neste contexto, em 1923, Eloy Chaves propôs a lei que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que deveria ser aplicada a todos os trabalhadores (BAPTISTA, 2007). No entanto, nos processos de negociação no Congresso Nacional, dominado pela oligarquia rural, o benefício não foi estendido aos trabalhadores rurais, contemplando, portanto, somente o operariado urbano (BRASIL, 2011a).

As características e os benefícios das CAPs já foram amplamente discutidos na literatura acadêmica e não serão alvo de nossa análise (BRASIL, 2011a; PONTE *et al*, 2010; BAPTISTA, 2007; CUNHA; CUNHA, 2001). Cabe, no entanto, ressaltar que a criação de uma CAP dependia do poder de mobilização e organização dos trabalhadores, contemplando prioritariamente aquelas empresas mais atuantes política e financeiramente, como os ferroviários e os marítimos, ligados à produção exportadora. Além disso, o Estado não se envolvia diretamente na gestão tampouco no financiamento das CAPs, apenas atuava na legalização e no controle a distância do funcionamento das mesmas, mediando conflitos de interesses quando ocorriam (BAPTISTA, 2007).

Baptista (2007) destaca que, apesar de não se envolver diretamente e não ter definido um sistema de proteção abrangente, excluindo não apenas os trabalhadores rurais como também aqueles que não contribuíam, as CAPs serviram de modelo para conformar o sistema de proteção social durante o governo getulista, a partir da década de 1930. A autora destaca ainda:

> O Estado assume ativamente, a partir de 30, o papel de regulador da economia e define um projeto econômico baseado na industrialização. Investe na área de energia, siderurgia e transportes, implantando uma infra-estrutura produtiva, absorvendo a mão-de-obra advinda do campo e alavancando a economia nacional (BAPTISTA, 2007, p. 36).

Cunha; Cunha (2001) apontam que este momento foi marcado por greves e manifestações em virtude das crises econômicas e políticas ocorridas no Brasil e no exterior, entre elas, a crise da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 e a sucessão presidencial no Brasil de 1930. Este contexto – marcado pela crise na economia assentada na exportação do café e, consequentemente, no enfraquecimento das oligarquias agrárias – conformou uma conjuntura favorável à Revolução de 1930[13], comandada por Getúlio Vargas que assumiu, então, o poder.

[13] Cabe aqui destacar que, durante a Primeira República (1889 a 1930), São Paulo e Minas Gerais sucessivamente elegiam o Presidente da República, o que ficou marcado na história como a política do café com leite, visto que estes dois estados possuíam fortes oligarquias agrárias, em função da grande produção de café (por São Paulo) e de leite (por Minas Gerais). Segundo CPDOC (2014), o movimento que pôs fim à Primeira

A massa assalariada urbana em expansão foi o ponto de sustentação política do governo de Vargas, em uma lógica corporativista de relações de trabalho (BRASIL, 2011a; PONTE *et al*, 2010). Neste período, avançou-se na concretização de direitos trabalhistas, como a criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio (1930), a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933, a instituição do salário mínimo (1940) e a promulgação das leis trabalhistas (1943). Ponte *et al* (2010) apontam que Vargas estimulava cada sindicato a entrar em contato diretamente com o Ministério do Trabalho para vocalização de suas demandas e reinvidicações.

Em substituição às CAPs, os IAPs representaram uma ampliação da cobertura de benefícios para categorias profissionais (e não mais por empresas como as CAPs), mas mantiveram-se excluídos os trabalhadores rurais, os profissionais liberais e todos aqueles que exercessem função não reconhecida pelo Estado. Os IAPs eram criados segundo a capacidade de organização, mobilização e importância da categoria profissional em questão, ofertando benefícios distintos de acordo com a categoria profissional (BAPTISTA, 2007). Diferentemente das CAPs, nos IAPs havia participação direta do Estado, não apenas na gestão, como também no financiamento dos mesmos (BRASIL, 2011a; BAPTISTA, 2007). Para Ponte *et al* (2010), o sistema de previdência definido pelos IAPs fazia parte de uma estratégia maior da política estatal de Vargas.

Retornando ao SAPS, ponto da nossa análise, L'Abbate (1988) destaca que, com a sua criação, o objetivo era, concomitantemente, responder à problemática da fome denunciada pelos estudiosos da época, entre os quais, Josué de Castro, e garantir a legitimidade do governo populista, amenizando também a possibilidade de tensões sociais que prejudicariam a ordem capitalista. Além de L'Abbate (1988), outros trabalhos afirmam que as evidências científicas geradas a partir dos estudos dos nutrólogos da época contribuíram para

---

República "originou-se da união entre os políticos e tenentes que foram derrotados nas eleições de 1930 e decidiram pôr fim ao sistema oligárquico através das armas. Após dois meses de articulações políticas nas principais capitais do país e de preparativos militares, o movimento eclodiu simultaneamente no Rio Grande do Sul e Minas Gerais, na tarde do dia 3 de outubro. Em menos de um mês a revolução já era vitoriosa em quase todo o país, restando apenas São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Pará ainda sob controle do governo federal. Finalmente, um grupo de militares exigiu a renúncia do presidente Washington Luís e pouco depois entregou o poder a Getúlio Vargas". Este movimento deu início ao Governo Provisório, que perdurou até 1934, quando Getúlio foi eleito presidente da República pela Assembléia Nacional Constituinte. Portanto, com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas tomou posse como chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil. Por meio do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, ficou estabelecido que o Governo Provisório exerceria as funções e atribuições do Poder Executivo e do Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, esta estabelecesse a reorganização constitucional do país. Foram dissolvidos o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas dos estados e municípios. O Governo Provisório nomeou um interventor federal para cada estado, para os quais coube exercer não apenas o Poder Executivo como também o Legislativo, além da nomeação de um prefeito para cada município (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1930).

implementação de direitos sociais e trabalhistas, como a instituição do salário mínimo e do próprio SAPS (SILVA, 1995; NASCIMENTO, 2011; ARRUDA; ARRUDA, 2007; BARROS; TARTAGLIA, 2003; ACUÑA; CRUZ, 2003; VASCONCELOS, 2005, COIMBRA *et al*, 1982). Coimbra *et al* (1982) aponta dois fatores que teriam favorecido que o saber da nutrição se incorporasse no Estado: o primeiro residiria na estratégia que o grupo de nutrólogos utilizou para transformar esse saber em norma e, aproximando-se do Estado, se oferecerem para orientar a intervenção. O segundo fator corresponderia à características do próprio Estado corporativista e populista.

Desta forma, nos parece que a criação do SAPS, sob a vigência do Estado Novo[14] implantado por Vargas em 1937, relacionou-se com o fato de o Estado, como aponta Baptista (2007), ter iniciado uma política de proteção ao trabalhador, buscando, desta forma, garantir uma mão de obra aliada ao projeto de Estado. Nossa interpretação é a de que, ao ofertar alimentação aos trabalhadores por meio do SAPS, o Estado – ao invés de atender necessidades sociais dos trabalhadores – antecipa-se a elas para, em um processo de negociação com os trabalhadores, ampliar sua base política. Entre as reinvindicações dos trabalhadores, não parecia ser prioritária a demanda por melhores condições de alimentação, mas por melhores condições de trabalho e pela consolidação de direitos sociais e trabalhistas. Não à toa, as principais propostas do governo de Vargas estavam relacionadas às condições de trabalho e assistência à saúde dos trabalhadores, como a consolidação das leis trabalhistas, a instituição do salário mínimo e a assistência médica via IAPs.

Enfim, parecem ter sido modestas as iniciativas de luta por melhores condições de alimentação neste período, como pode-se verificar na análise da trajetória dos movimentos e lutas sociais realizada por Gohn (2003), que cita apenas a Marcha da Fome, em 1931. Este movimento teria sido liderado pelo Partido Comunista, com atos públicos e passeatas no Rio de Janeiro, São Paulo e Santos que incentivavam os trabalhadores a realizarem saques a armazéns (GOHN, 2003; NATIVIDADE *et al*, 2014). Encontramos apoio para esta análise em Coimbra *et al* (1982): "o SAPS, na verdade, **foi essencialmente uma máquina político-ideológica**, que tinha na alimentação quase que somente o pretexto para operações

[14] O período conhecido como Estado Novo, iniciado em 1937, com duração até 1945, foi um momento autoritário da história do Brasil, tendo sido instituído por um golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas com o apoio de lideranças políticas e militares, a fim de garantir sua continuidade no governo. Este golpe consistiu na denúncia do governo de um plano comunista, reconhecido como Plano Cohen. Com o início do Estado Novo, Getúlio determinou o fechamento do Congresso Nacional, aprovou uma nova Constituição, onde concentrava os poderes Legislativo e Judiciário, e dissolveu os partidos políticos (CPDOC, 2014).

clientelísticas, visando a aumentar a legitimidade dos governos (COIMBRA *et al*, 1982, p. 189, grifos nossos).

Nesse sentido, analisando a linha institucional da política em questão, parece-nos possível afirmar que o SAPS foi criado não como uma política de alimentação no sentido de ação de saúde pública, mas sim como uma política trabalhista. A nosso ver, o intuito era garantir a alimentação ao trabalhador visando à manutenção do processo produtivo. Não à toa, foi institucionalmente alocado no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e não no Ministério da Educação e Saúde Pública, a quem cabia, à época, as ações de saúde pública de caráter preventivo (BAPTISTA, 2007). Por esse motivo, não nos parece razoável afirmar que o objetivo do SAPS era "desenvolver um projeto nacional de educação alimentar destinado aos trabalhadores e às camadas populares" (p. 26), como indica Evangelista (2012). Esta concepção – a de que o principal objetivo do SAPS estava relacionado à alimentação, quer como forma de garantir o acesso à uma alimentação saudável, quer a fim de realizar atividades de educação alimentar – é acompanhada por outros autores (FROZI; GALEAZZI, 2004; PINHEIRO; CARVALHO, 2010; BARROS; TARTAGLIA, 2003).

Nesta linha de raciocínio, embora o saber da nutrição gerado pelos nutrólogos tenha sido extremamente importante como estratégia política para colocar em evidência a questão da fome e das deficiências nutricionais, nos parece ter sido ao menos igualmente importante para a entrada do tema da alimentação na agenda de governo a conjuntura político-econômica e o trabalhismo. Na nossa visão, o objetivo maior da política não era a educação alimentar, tampouco a modificação de hábitos alimentares. Isso era o que Josué de Castro e seu grupo de nutrólogos desejavam e faziam com a política, o que pode ser exemplificado pela realização da Cruzada Educativa da Nutrição, em consonância com o projeto de intervenção social proposto pelos sanitaristas da época (L'ABBATE, 1988). Estes defendiam a extensão do discurso da higiene, sendo a população alvo de um processo civilizatório higienista, no qual imaginava-se que o povo deveria ser ensinado. Ensinado a comer, ensinado sobre os conceitos de higiene, utilizando para isso o espaço institucional oportunizado pelo SAPS. Apesar do reconhecimento de que as condições de vida comprometiam o acesso à alimentação, entre as décadas de 1940 a 1960 a educação alimentar se fundamentou "no mito da ignorância", sendo prevalecentes ações que tinham por objetivo "ensinar o pobre a comer", com a clara culpabilização do indivíduo (SANTOS, 2005).

Este modo de compreensão aqui exposto não tem por objetivo retirar do SAPS, tampouco dos nutrólogos, a importância que tiveram na trajetória das políticas relacionadas à

alimentação e nutrição no Brasil. Trata-se, apenas, de um convite para uma leitura desta trajetória não idealizada, dessacralizada. O caso dos nutrólogos nos parece ser um exemplo de que atores encontram possibilidade de atuação em certos espaços e conseguem desenvolver outras ações, algumas vezes não intencionais, da própria política. Os médicos nutrólogos, ocupando os nichos institucionais, operavam as ações do ponto de vista da saúde, embora, a nosso ver, o nascimento do SAPS não tenha sido por esta via. Evangelista (2009) destaca, a respeito do contexto de criação do SAPS:

> Não se descarta, aqui, o espírito do racionalismo embutido nas ações do Ministério do Trabalho que visavam a uma maior produtividade do operariado. Isso não quer dizer que não houvesse - da parte de alguns idealistas como, por exemplo, Josué de Castro - uma nítida preocupação com o flagelo da fome e da má distribuição de rendas (EVANGELISTA, 2009, p. 5).

A ideia da alimentação e nutrição como objeto da política de saúde não aparece neste momento na proposta do SAPS, mas é em nome da saúde que o grupo de nutrólogos, entre eles, Josué de Castro, milita. Essa parece ser uma construção posterior na trajetória das políticas relacionadas à alimentação e nutrição. Esta visão se baseia na própria análise do Decreto-Lei nº. 2.478 de 1940[15], que criou o SAPS, no qual está descrita sua atividade-fim, a saber, melhorar a alimentação do trabalhador a fim de aumentar sua resistência e capacidade para o trabalho. As atividades relacionadas à orientação quanto aos hábitos alimentares seriam, portanto, atividades-meio do SAPS, o modo pelo qual o objetivo seria alcançado. No primeiro artigo do mesmo Decreto, é descrito o objetivo do SAPS, que seria, principalmente, o de assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos IAPs.

> Considerando que os estudos efetuados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no sentido de se **melhorar a alimentação do trabalhador nacional** e, consequentemente, **sua resistência orgânica e capacidade de trabalho**, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares, demonstram a necessidade da criação de um organismo subordinado diretamente ao respectivo Ministro e encarregado da iniciativa e execução de medidas conducentes à realização daquele objetivo [...] (BRASIL, 1940, grifos nossos).

O decreto que reorganizou o SAPS no ano seguinte, incluiu como finalidade do órgão o desenvolvimento na coletividade brasileira de uma consciência familiarizada com os problemas de alimentação racional e, entre suas atividades, inseriu também a realização de ações educativas, especialmente junto às famílias dos trabalhadores. Este decreto também trouxe alterações no organograma do SAPS: segundo o Decreto-Lei que o criou, o SAPS

[15] O SAPS só foi regulamentado em janeiro de 1941 (COIMBRA *et al*, 1982).

deveria ser dirigido por um Conselho Diretor, que foi extinto com o Decreto-Lei de 1941, criando-se o cargo de diretor (BRASIL, 1941). Helion Povoa, nutrólogo do grupo de Castro, foi o primeiro diretor indicado por Vargas, permanecendo só quatro meses (quando pediu demissão), sendo substituído por Edison Pitombo Cavalcanti em fevereiro de 1942, um administrador que não possuía relações com o grupo de Castro (L'ABBATE, 1988).

L'Abbate (1988) afirma que o SAPS sofreu com constantes troca de chefias. Segundo Coimbra *et al* (1982), na gestão de Cavalcanti[16], o SAPS foi ampliando de tal forma suas atividades que se tornou um "pastiche organizacional". E sugere que este fato seja compreendido no contexto de agravamento do quadro político do governo de Vargas, que buscava reforçar sua base de apoio. É interessante notar que os nutrólogos foram, então, deslocados – segundo Coimbra *et al* (1982) pelo menos os principais – sendo reintegrados[17] apenas em outubro de 1945, quando da posse de Miguel Martins como diretor do SAPS. Miguel Martins era um sanitarista e, ainda que não possuísse experiência com alimentação, atuava na área da saúde. Quando assumiu a direção do órgão, fez duras críticas ao diretor anterior, acusando que, em sua gestão, o SAPS teria se distanciado de suas finalidades. Interessante notar que este também era o discurso de Castro sobre o SAPS durante o período em que esteve desvinculado do órgão. Coimbra *et al* (1982), sobre a gestão de Cavalcanti, destacam ainda:

> A rigor não cabe imputar-lhe a responsabilidade pelo "desvirtuamento" do órgão. Em primeiro lugar, haveria que supor uma virtude anterior, coisa no mínimo problemática. Em segundo, era improvável que uma **instituição com tal potencial clientelístico** fosse ignorada por Getúlio no momento em que, premido pelo agravamento do quadro político, buscava reforçar e aprofundar suas bases de apoio na sociedade, particularmente junto aos "trabalhadores do Brasil", o que ocorre nessa conjuntura de 43-45 (COIMBRA *et al*, 1982, p. 184, grifos nossos).

O SAPS permaneceu atuando até 1967[18], quando foi definitivamente extinto durante o governo de Costa e Silva, três anos após o golpe militar de 1964. No ano seguinte ao golpe,

[16] Coimbra *et al* (1982) aponta que Cavalcanti exerceu uma direção populista e clientelista no SAPS.

[17] Josué de Castro retornou ao SAPS para a chefia da seção de cursos e, segundo Coimbra *et al* (1982, p. 186), afirmando que "relutara em aquiescer ao convite, (pois havia decidido) não mais voltar a cargos de administração pública, muito menos no SAPS de que fora criador e diretor, e de onde se afastara no momento em que essa instituição passava a ter existência contrária a suas finalidades". Os autores criticam essa fala de Castro, alegando que, como já abordado, não há indicação de que o mesmo tenha sido diretor do SAPS. Além disso, afirmam não ser verdade que o mesmo não quisesse mais cargos da administração pública, visto que sua trajetória a partir de 1939 envolveu cargos nesta posição.

[18] Importante notar que a longa trajetória do SAPS e, em especial, seus findos anos, não tem sido alvo de análises na literatura acadêmica. Os trabalhos encontrados, em geral, focam na emergência do SAPS. Algumas pistas nos

consta no Diário do Congresso Nacional a solicitação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do SAPS, o que ocorreu em 1966. Evangelista (2009), a esse respeito, aponta:

> Dizer que o SAPS possuía um inchaço de funcionários e que a corrupção administrativa precisava ser averiguada foi uma das justificativas do governo ditatorial pós 1964 para fechamento da instituição. Outro motivo se fundava na idéia de que a instituição abrigava, com freqüência, reuniões de sindicalistas de esquerda. Municiado desses argumentos, além de denúncias de corrupção administrativa, o governo Castelo Branco, no seu apagar das luzes, por meio do Decreto-Lei nº. 224, de 28 de fevereiro de 1967, extingue o SAPS, transferindo seus respectivos bens, serviços e atribuições, além dos funcionários nele lotados para outros órgãos da administração federal. Para além da extinção, o referido Decreto criava a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), destinada a coordenar atividades de subsistência e fornecimento de refeições e transferia as atividades vinculadas ao ensino e à pesquisa para o Ministério da Educação e Cultura ou para o Ministério da Saúde. O governo Costa e Silva, pelo Decreto nº. 61.975 de 27 de dezembro de 1967, é responsável pela pá de cal que enterra, definitivamente, as atividades do SAPS [...] (EVANGELISTA, 2009, p. 5).

Um ano antes da extinção do SAPS, os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com o qual foram perdidos os privilégios distintos dos segurados em função da uniformização dos benefícios e que levou à inclusão de novas categorias profissionais no sistema (trabalhadores rurais, empregadas domésticas e autônomos) (L'ABBATE, 1988; BAPTISTA, 2007). Embora o trabalhismo tenha continuado até João Goulart (presidente durante o período de 1961 a 1964), o SAPS aparentemente vai perdendo importância e perdeu espaço inclusive nas análises acadêmicas sobre a trajetória das políticas. Isso é coerente com a ideia de que o SAPS era uma antecipação às necessidades sociais dos trabalhadores, uma aposta governamental em ofertar benefícios melhores. Se o trabalhismo continuava forte, mas o SAPS foi perdendo sua importância, isso pode sugerir que outras questões trazidas pelo próprio desenvolvimento econômico foram ganhando relevância, o que se aproxima da lógica desenvolvimentista que ganhou espaço no Brasil a partir da década de 1950.

---

foram dadas pelos trabalhos de Evangelista (2007, 2009, 2012). Coimbra *et al* (1982) e L'abbate (1988) apontam que sua trajetória foi marcada por crises sucessivas, denúncias de corrupção e trocas constantes de chefia, bem como por ampliação de suas atribuições iniciais. Os autores indicam ainda que, ao longo de sua história, o SAPS distanciou-se da proposta pensada pelos nutrólogos, afastando-se do ideal técnico-científico do Serviço Central de Alimentação, seu antecessor (Coimbra *et al*, 1982). L'Abbate (1988) aponta que o Serviço Central de Alimentação, voltado aos segurados pelo IAP dos industriários, permitiu a entrada dos nutrólogos no Estado. Durou apenas um ano, tendo suas medidas continuadas pelo SAPS.

3.2 **Serviço Técnico de Alimentação Nacional e a aproximação do saber da nutrição com a indústria de alimentos**

Em 1942, foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), permanecendo atuante até 1945, a fim de colaborar com o fortalecimento da indústria nacional de alimentos "de acordo com as necessidades da nutrição nacional" (L'ABBATE, 1988, p. 107). Suas ações voltavam-se para a tecnologia dos alimentos, em especial, o desenvolvimento de novos métodos de conservação. Nesse sentido, a preocupação continuou voltada para a produção nacional, entretanto, não com a manutenção da força de trabalho (como no SAPS). Neste órgão, percebe-se que a alimentação passou a ser compreendida como uma questão de interesse nacional, em função dos interesses econômicos que se apresentavam à época no sentido de acelerar o processo de industrialização[19]. O STAN tinha por objetivo, segundo L'Abbate (1988), "[...] obtenção de elementos e de dados científicos seguros, com os quais possa dar uma assistência técnica efetiva às fontes nacionais de produção de alimentos, aos agricultores e aos industriais" (L'ABBATE, 1988, p. 106). Percebe-se que, com este intuito, a ciência ajudaria a articulação do saber da nutrição com a produção de alimentos. Ou seja, a ideia era que a ciência guiasse o processo de industrialização no país e, nesse caso, especificamente a indústria de alimentos.

Diferentemente do SAPS, o STAN foi alocado em um arranjo institucional com poderes de superministério: foi um órgão da Coordenação da Mobilização Econômica[20], pela qual o Estado coordenava as questões econômicas nacionais, o que lhe permitia maior poder de

[19] Durante o Estado Novo, o governo Vargas fortaleceu a perspectiva de intervenção do Estado na economia. Após o início da Segunda Guerra Mundial, inicialmente o Brasil se manteve neutro até que, em 1941, assinou um acordo com os Estados Unidos, no qual este financiaria a construção da primeira siderúrgica brasileira e o Brasil permitiria a instalação de bases militares no Nordeste (CPDOC, 2014).

[20] A Coordenação da Mobilização Econômica foi criada em 1942 – três anos após o início da Segunda Guerra Mundial em 1939 e, não por coincidência, no momento em que o Brasil aderiu à guerra – com o intuito de coordenar a economia brasileira, considerando o contexto de emergência gerado pela entrada do Brasil, cuja interferência no comércio internacional e no próprio Brasil foi extremamente importante. Era subordinada diretamente ao Presidente da República (CPDOC, 2014). Segundo publicação do CPDOC (2014), "encarregada do controle e supervisão de outros órgãos e empresas estatais e privadas, a Coordenação da Mobilização Econômica representou um importante esforço de planejamento integrado que veio corroborar a tendência dominante na época, de intervenção do Estado na economia. Era dividida em vários departamentos - produção industrial, abastecimento, preço e licenciamento de produtos importados - e tinha como principais funções o estímulo à produção agrícola e industrial, o abastecimento do mercado interno, o tabelamento de preços dos produtos alimentícios essenciais, a melhoria no sistema de transportes e o combate à inflação. Foi extinta em dezembro de 1945, meses após o fim da guerra, mas quase todos os seus departamentos foram absorvidos pelos diversos ministérios". Coimbra *et al* (1982) indicam que a Coordenação da Mobilização Econômica era o órgão mais poderoso e totalizante da época.

influência na orientação das políticas implementadas (L'ABBATE, 1988; ACUÑA; CRUZ, 2003; FROZI; GALEAZZI, 2004; PESSANHA, 2004; LEÃO; CASTRO, 2007; ARRUDA; ARRUDA, 2007; PINHEIRO, 2008). Era, portanto, uma instância de planejamento econômico e pode ser considerado um órgão de gerência da Segunda Guerra Mundial, a fim de organizar e preparar a economia para o esforço de guerra[21].

Percebe-se, então, que a temática alimentação foi alocada em um órgão de maior importância política e econômica: um órgão ligado diretamente ao Presidente da República, diferentemente do SAPS, que estava ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, embora este tenha sido central na política trabalhista de Vargas. Ou seja, durante o período de existência do STAN, os dois principais órgãos que institucionalizavam a política de alimentação no Brasil estavam alocados em arranjos de importância política e econômica para o governo Vargas.

O grau de influência do STAN na promoção da industrialização do país se expressou na criação – com o apoio da indústria de alimentos – do Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA) em 1944, também subordinado à Coordenação da Mobilização Econômica. Mais especificamente, o ITA atuava no desenvolvimento de pesquisas sobre desidratação e compressão de alimentos, enriquecimento e elaboração de produtos alimentares, bem como de preservação, conservação e acondicionamento dos mesmos (COIMBRA *et al*, 1982). Ou seja, o desenvolvimento dos conhecimentos científicos da nutrição e da industrialização no país se beneficiaram mutuamente, a ponto de o STAN realizar uma Campanha Nacional de Vitaminas, a fim de distribuir comprimidos de vitaminas a grupos populacionais, acompanhado de ações de educação alimentar (L'ABBATE, 1988). Coimbra *et al* (1982) destacam um trecho, retirado dos Arquivos Brasileiros de Nutrição[22], que indica que o ITA:

> [...] representa a iniciativa de um grupo de indústrias do ramo, que dessa forma, procuram colaborar com a Coordenação da Mobilização Econômica, no seu programa de ampliação das indústrias nacionais, nesse importante setor. [...]. Foi com o intuito de **colaborar nesse patriótico desideratum**, que os dirigentes das

[21] O Coordenador da Coordenação da Mobilização Econômica (João Alberto) convidou Josué de Castro para assumir a chefia do órgão (COIMBRA *et al*, 1982).

[22] Os Arquivos Brasileiros de Nutrição foram um conjunto de periódicos, idealizado pelos nutrólogos, criado para divulgar no Brasil e no exterior os conhecimentos produzidos pela ciência da nutrição (L'ABBATE, 1988). A autora indica que estes periódicos permitiram que Josué de Castro consolidasse suas ligações externas, acadêmicas e políticas. Foram criados em 1944 e tiveram a última circulação em 1968. Vasconcelos (1999) realizou um estudo onde sistematiza uma revisão de 209 artigos originais publicados por estes periódicos, durante todo o período de sua existência. Embora criado pelo grupo de Josué de Castro, a maior parte destes artigos (64%) tinha como objeto de estudo a perspectiva biológica da nutrição, especialmente aqueles relacionados às pesquisas laboratoriais sobre a composição química e o valor nutricional de alimentos nacionais.

> principais indústrias de produtos alimentares do país, resolvem reunir-se para criar o ITA, entregando-o ao STAN, órgão da Coordenação da Mobilização Econômica, que tem a seu cargo os estudos atinentes àquele campo da indústria. [...]. A criação do Instituto é um **indício inegável do espírito de agregação, união e solidariedade das indústrias brasileiras** que demonstram à sociedade o equilíbrio financeiro e humanístico em que giram seus múltiplos negócios [...] é assim uma **pura expressão de patriotismo sadio, de nacionalismo sem retórica** (COIMBRA *et al*, 1982, p. 208, grifos nossos).

Logo após a inauguração do ITA, João Alberto deixou a Coordenação da Mobilização Econômica e Castro saiu do STAN, assumindo a direção do ITA. No entanto, embora recém criado, o ITA passou por dificuldades, o que, segundo Coimbra *et al* (1982), sugere que o financiamento da indústria de alimentos não era assim tão expressivo. Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Coordenação da Mobilização Econômica foi extinta, assim como o STAN, o que seria esperado, visto ter sido um órgão pautado pelo contexto da guerra[23]. O ITA ainda permaneceu funcionante por mais um ano, sendo transformado por Castro em 1946 no Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, atualmente Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (L'ABBATE, 1988).

O STAN e o ITA não tiveram grandes feitos. No entanto, cabe destacar a iodação do sal de cozinha como estratégia de combate ao bócio endêmico (medida até hoje em vigor), proposta pelo STAN e aprovada pela Coordenação da Mobilização Econômica. Segundo Coimbra *et al* (1982), a entrada de Castro no STAN permitiu que o mesmo reunisse um grupo estável em uma instituição com recursos e próxima a um centro estratégico de poder, além de consolidar sua carreira acadêmica e política. Cabe destacar que, durante a curta trajetória do STAN, ele e o SAPS coexistiam. No entanto, durante este período, como já apontado, sua gestão estava justamente entregue a um administrador que não compunha o grupo dos nutrólogos. Não por acaso, o período em que os mesmos estavam deslocados do SAPS corresponde ao momento em que atuavam no STAN. Com a extinção do STAN, um dos caminhos para alguns deles voltou a ser o SAPS.

[23] Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil foi pressionado pelos países aliados a pôr fim ao regime autoritário do Estado Novo de Vargas. Embora algumas medidas tenham sido tomadas, Getúlio Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945, por um movimento militar de representantes de seu próprio ministério (CPDOC, 2014).

3.3 **Comissão Nacional de Alimentação: outra porta se abre para os nutrólogos?**

Após a saída de João Alberto, no contexto do pós-guerra, o STAN foi extinto e foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em fevereiro de 1945, que passou a abrigar parte dos nutrólogos e também representantes de classes produtoras de alimentos, aproximando ainda mais estes dois grupos de interesse. Tinha como objetivos oficiais:

> Estudar e propor as normas da política nacional de alimentação. Estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida. Acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários, ou convenientes. Trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas. Concorrer para o desenvolvimento da indústria de alimentos no Brasil, opinando sobre projetos e acompanhando a montagem de fábricas de desidratação, orientando o aproveitamento dos produtos desidratados, [...], mantendo através de pesquisas e trabalhos o alto nível técnico da produção (L'ABBATE, 1988, p. 114).

Ao que parece, o intuito era pensar de maneira mais estratégica e integrada a questão da alimentação e não apenas como ações isoladas, ainda mantendo o apoio à indústria de alimentos. Mas Coimbra *et al* (1982) nos alertam que suas atribuições eram idênticas às dos órgãos que o precederam, tendo como finalidade imediata o desenvolvimento da indústria de desidratação de alimentos, temática que já ocupava os nutrólogos no STAN e no ITA. Ou seja, a política pública de alimentação aqui continuava sendo a de produção de alimentos, assim como nos dois órgãos que o antecederam.

A CNA, criada num momento em que Getúlio Vargas encontrava forte oposição ao regime autoritário com o qual vinha governando o país, só começou a funcionar em 12 de setembro de 1945, ou seja, sete meses após sua criação e cerca de um mês antes da queda de Vargas (COIMBRA *et al*, 1982). Desde sua criação, a CNA era um órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior[24], mantendo a relação da alimentação com a política econômica já explorada por políticas anteriores. Ou seja, ao que tudo indica, Vargas desejava ainda manter a alimentação como uma questão estratégica para o desenvolvimento da economia

[24] Subordinado diretamente ao Presidente da República, o Conselho Federal de Comércio Exterior foi um órgão criado em 1934, cuja atribuição era centralizar e expandir a política de comércio exterior do país, como mais uma medida do projeto getulista de centralização político-administrativa e maior intervenção do Estado na política econômica. Foi importante durante o governo de Vargas, tendo suas atribuições expandidas continuamente, especialmente durante o Estado Novo. Tinha em sua composição: representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, do Trabalho, Indústria e Comércio, e da Viação e Obras Públicas, do Banco do Brasil e da Associação Comercial, todos indicados pelo Presidente da República. Posteriormente, passou a incluir ainda entidades privadas (CPDOC, 2014).

nacional e, tendo sido encerrada a Segunda Guerra e, consequentemente, a Coordenação da Mobilização Econômica, ele tratou de inserir a temática num órgão que seria tão importante quanto, com uma diferença: não tinha relação com a guerra. Cabe lembrar que a Coordenação da Mobilização Econômica tinha sido criada em função da guerra. Ou seja, finda a mesma, Vargas encontrou um espaço institucional para a temática no Conselho, que já existia desde 1934. Apesar de localizado num órgão de extrema importância para o governo de Vargas, a CNA não chegou a ter uma atuação importante mesmo durante seu governo e de seu sucessor imediato (José Linhares, presidente interino até a eleição de Eurico Gaspar Dutra), provavelmente em função do complicado contexto, já explicitado, que Vargas enfrentava antes de ser deposto (COIMBRA *et al*, 1982).

Após a saída de Vargas, no entanto, a situação piorou: o Conselho Federal de Comércio Exterior perdeu sua importância e a CNA, que não chegara a ter uma atuação de grande vulto, possuía pouca importância política, recebendo poucos recursos e tendo equipe reduzida (L'ABBATE, 1988). Coimbra *et al* (1982) apontam que, já durante o governo de José Linhares e, em seguida, no período Dutra, o grupo de nutrólogos se viu em uma complicada situação, pois não encontrava nos presidentes que sucederam Vargas o mesmo respaldo político de outrora[25]. Em 1949, o Conselho foi definitivamente extinto[26] e a CNA passou a pertencer ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Embora L'Abbate (1988) indique que não houve mudança em seu funcionamento com este novo arranjo institucional, consideramos esta modificação um dos fatores que pode ter aproximado a temática alimentação com a saúde. Até então, a política de alimentação não vinha como uma questão de saúde nas propostas governamentais. Outro ponto que merece destaque é que, se antes a alimentação era colocada em arranjos institucionais de relevância política e econômica durante o governo Vargas, com a sua saída, a CNA passou por um período de grandes dificuldades, sendo alocado, sem funções e sem regulamentação, no Ministério da Educação e Saúde Pública, um

[25] Segundo Coimbra *et al* (1982), Vargas tinha grande admiração por Josué de Castro. Após a deposição de Getúlio e considerando a difícil situação em que se encontravam, os nutrólogos buscaram fortalecer-se nas universidades, o que os autores chamam de uma "bela demonstração de capacidade de sobrevivência", apenas três meses após a saída de Vargas. Castro, que durante sua trajetória nos equipamentos públicos, continuara sua carreira na universidade, voltou para a Universidade do Brasil e levou o ITA para lá, formando o Instituto de Nutrição, o qual dirigiu. Criado em 1946, o Governo Federal só passou a financiá-lo um ano depois, o que sugere que seu financiamento inicial tenha sido custeado pelas indústrias de alimentos. Foi também em 1946 que Castro lançou um de seus maiores trabalhos, o livro Geografia da Fome. Dois anos depois, Castro recebeu da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) a tarefa de caracterizar a situação dos problemas alimentares na América Latina, fortalecendo cada vez mais sua inserção nos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) (COIMBRA *et al*, 1982, p. 215).

[26] Foi substituído pelo Conselho Nacional de Economia (CPDOC, 2014).

órgão sem grande peso na área da saúde na época[27] (COIMBRA *et al*, 1982; L'ABBATE, 1988).

Em 1950, foi realizada no Rio de Janeiro, a II Conferência Latino-Americana de Nutrição da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Nesta, recomendou-se que os países estabelecessem políticas e programas de nutrição, extensivos às zonas rurais, ampliassem os programas de alimentação do escolar e do trabalhador, realizassem inquéritos alimentares e investigações laboratoriais, avaliassem o estado nutricional, entre outros. Para L'Abbate (1988), esta Conferência, cujo presidente foi Josué de Castro, demarcou o início de sua carreira na FAO.

É importante destacar que a CNA só foi regulamentada em agosto de 1951, com a volta de Vargas ao poder. Meses antes, em abril do mesmo ano, recebeu atribuições do Comitê Nacional da FAO, marcando um momento de grande influência deste organismo internacional no desenvolvimento das políticas de alimentação do país. As poucas realizações da CNA se deram em função do apoio da FAO e da Organização Mundial de Saúde (OMS) (L'ABBATE, 1988), o que pode sugerir que a aproximação de Castro com a FAO teria sido uma estratégia de fortalecimento institucional da CNA. No entanto, se foi, não surtiu tantos efeitos. L'Abbate (1988) indica que, embora conferisse prestígio à CNA, ter recebido atribuições da FAO não alterou tanto seu funcionamento, embora se reconheça que as poucas ações da CNA tenham sido apoiadas pelos técnicos norte-americanos.

Baptista (2007) aponta que, a partir da década de 1950, consolidou-se o deslocamento do pólo econômico no Brasil. Antes, a economia pautava-se em um modelo agroexportador.

---

[27] O Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1930 com a chegada de Vargas, voltava-se para os problemas de saúde pública, como as doenças transmissíveis. A assistência à saúde se constituía na medicina previdenciária por meio dos IAPs, organizados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Segundo Baptista (2007, p. 36), o Ministério da Educação e Saúde Pública foi marcado, em seus anos iniciais, "pela inconstância e indefinição de projetos e propostas, enquanto o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio reunia proposições claras e bastante específicas de proteção ao trabalhador, inclusive na área da saúde. Desenvolveu-se de um lado um arcabouço jurídico e material de assistência médica individual previdenciária, a ser garantida pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e, de outro, a definição de ações de saúde pública de caráter preventivo atribuídas ao Ministério da Educação e Saúde Pública". Ponte *et al* (2010, p. 138) apontam que a indefinição em relação ao Ministério da Educação e Saúde Pública pode ser inferida inclusive pelas constantes trocas de ministros até julho de 1934, quando Gustavo Capanema tomou posse e, segundo os autores, "inaugurou uma nova fase na história institucional da saúde no país. Permanecendo no cargo até o final do primeiro governo Vargas, em 1945, Capanema implementará reformas importantes, consolidando uma nova estrutura administrativa para a saúde pública que perdurará, com poucas alterações, até a criação, em 1953, do Ministério da Saúde". Ainda sobre a dualidade entre os Ministérios e a consequência disto para a trajetória da saúde no país, Brasil (2011, p. 14) destaca "o Ministério da Educação e Saúde Pública fazia a prestação de serviços para aqueles identificados como pré-cidadãos: os pobres, os desempregados, os que exerciam atividades informais, ou seja, todos aqueles que não se encontravam habilitados a usufruir os serviços oferecidos pelas caixas e pelos serviços previdenciários. Tal dualidade tornou-se uma das marcas do sistema de proteção social de saúde no Brasil, formalizando no campo da saúde uma separação, uma distinção institucional entre duas áreas de gestão em políticas públicas de saúde, que marcaria definitivamente as ações de saúde no Brasil".

A partir daí, com o processo de rápida industrialização, os grandes centros urbanos passaram a ser o pólo dinâmico da economia. A autora destaca ainda que, neste período, ganhou espaço a ideologia desenvolvimentista, na qual compreendeu-se a relação pobreza-doença-subdesenvolvimento, apontando que eram necessárias políticas públicas que gerassem melhorias na saúde da população como item essencial para o desenvolvimento do país, reconhecido como sanitarismo desenvolvimentista. Brasil (2011) complementa que os desenvolvimentistas defendiam a ideia da saúde não como causa do desenvolvimento econômico e social, mas como consequência. Josué de Castro é reconhecido por trazer este ideal para as políticas de alimentação e nutrição, o que se expressou em publicações suas e dos órgãos nos quais atuou (MAGALHÃES, 1997).

Em setembro de 1951, foi criada por Vargas a Comissão Nacional de Bem-Estar Social (CNBS), diretamente subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Esta Comissão tinha por finalidade realizar estudos e as providências necessárias à estruturação de uma política de bem-estar social. O Decreto que a criou apontou como competências da CNBS:

> a) realizar estudos e pesquisas sôbre as condições de vida das populações brasileiras; b) coligir e sistematizar a documentação existente no país acêrca das condições de alimentação, habitação, vestuário, saúde, poder aquisitivo e de outros fatores condicionantes do bem-estar social; c) fornecer os elementos informativos indispensáveis à elaboração dos projetos de lei considerados necessários ao desenvolvimento e à execução dos programas do Govêrno tendentes à melhoria dos padrões de vida de povo brasileiro; d) promover a planificação e a coordenação das atividades dos diversos órgãos e serviços que se ocupam do problema do bem-estar social; e) estudar e propor as medidas necessárias ao aperfeiçoamento técnico nos serviços encarregados da política de bem-estar social, para perfeita execução de suas finalidades; f) estabelecer padrões básicos de subsistência e de confôrto, capazes de assegurar às populações rurais um mínimo de bem-estar social tendo em vista as condições peculiares das diferentes zonas do país; g) formular planos de assistência econômica e financeira às classes menos favorecidas no sentido de assegurar melhor utilização e defesa do seu salário real; h) promover a realização de programas de educação profissional, doméstica e rural, visando a elevação do nível técnico e educacional das populações, de modo a permitir-lhes melhor aplicação de suas disponibilidades e recursos; i) articular-se com instituições privadas, de caráter comercial, industrial ou agrícola, que possam colaborar nos planos de assistência social, em benefício das classes trabalhadoras; j) tomar conhecimento da política de bem-estar social dos organismos especializados das Nações Unidas, com a finalidade de articular a política nacional com os programas dos mesmos, visando ao máximo de rendimento para o país, das oportunidades de colaboração e assistência técnica por parte dêsses organismos (BRASIL, 1951).

Este Decreto determinou ainda que a CNBS seria presidida pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e composta por nove membros: seis representantes de órgãos diversos (Ministério da Educação e Saúde, Prefeitura do Distrito Federal, Banco do Brasil, Serviço

Social da Indústria, Serviço Social do Comércio, Legião Brasileira de Assistência) e três técnicos nomeados pelo Presidente da República (BRASIL, 1951). Josué de Castro integrou a CNBS, assumindo sua vice-presidência (COIMBRA *et al*, 1982).

Coimbra *et al* (1982) apontam que a CNBS foi criada para servir de fórum colegiado da política social e teria tido algum papel na política de alimentação[28]. No entanto, não foram encontradas na literatura muitas referências aos efeitos da atuação desta Comissão, o que pode sugerir um papel pouco relevante no contexto das políticas públicas de alimentação e nutrição[29]. É interessante notar que o Decreto que criou e definiu as competências da CNBS indica a relação da mesma com os organismos das Nações Unidas. Importante relembrar que meses antes a CNA recebera atribuições da FAO. Ou seja, cabe questionar se, mais que servir de fórum consultivo da política social no Brasil, a CNBS não teria sido criada com o intuito de fortalecer os laços com os organismos das Nações Unidas. Esta visão encontra espaço ao reconhecermos a própria trajetória de Castro que, em 1952, foi eleito diretor da FAO, onde permaneceu até 1956[30] (COIMBRA *et al*, 1982; L'ABBATE, 1988). A CNBS foi extinta pelo Decreto nº 36.827, de 27 de Janeiro de 1955, meses após o suicídio de Vargas (BRASIL, 1955).

---

[28] Os autores apontam que a CNBS funcionou por meio de sete subcomissões (Reforma da Previdência, de Serviços Sociais, de Bem-Estar Rural, de Habitação Popular, de Indústrias Domésticas e Artesanato, de Recreação e Cultura e de Saúde. Cada ano teria sido dedicado à um desses temas. Em 1952, a temática que ocupou a CNBS foi a Reforma da Previdência e, no ano seguinte, a casa popular (COIMBRA *et al*, 1982). Na dissertação de mestrado de Storino (2000), há indicação do papel da CNBS se posicionando em relação ao anteprojeto de Lei que trataria as questões de habitação popular nas áreas de favelas em 1954. Castro (1977) indica que foram elaborados projetos com o intuito de atuar nesta questão, com o apoio da ONU. Em relação à Subcomissão da Saúde, encontramos a indicação no trabalho de revisão de Araújo (1975) sobre o tema saúde e desenvolvimento econômico, no qual o autor cita um relatório, de autoria de Josué de Castro, da referida subcomissão que considera a relação entre saúde e desenvolvimento econômico, indicando que a primeira seria uma variável dependente da segunda, e criticando a estrutura de assistência à saúde que vinha se consolidando no país, incompatível com a estrutura econômica e com as necessidades de saúde da população (ARAÚJO, 1975). Esta relação expressa a ideologia desenvolvimentista, que ocupou sanitaristas do período como Mário Magalhães e Carlos Gentile de Melo (BAPTISTA, 2007).

[29] Castro (1977, p. 158) indica que a CNBS "foi mais um órgão com uma gama enorme de setores sobre os quais deveria atuar, se contrapondo à ação de órgãos já existentes e se tornando inviável na medida em que não só complementava as atividades do setor privado mas, também, de certa forma, competia com ele". A autora aponta que, em relação à alimentação, o feito de maior importância foi a realização de uma pesquisa sobre o padrão de vida das populações brasileiras. Indica ainda que, em 1953, teria sido proposta uma ação em conjunto com a FAO: a realização de um inquérito sobre alimentação infantil no Nordeste do país, mas não deixa claro se o mesmo foi realizado.

[30] Momento em que a CNA perde as funções de Comitê Nacional da FAO (COIMBRA *et al*, 1982; L'ABBATE, 1988). Embora institucionalmente alocado no Ministério da Saúde desde 1949, este órgão só passou a compor o conselho diretor da CNA em 1956, momento em que o presidente do CNA passou a ser indicado diretamente pelo Presidente da República. Dois anos depois, um representante da saúde passou a ser o diretor do CNA em 1958 e, a partir deste momento, a direção do CNA coube ao Ministério da Saúde definitivamente, até sua extinção em 1972.

Em 1952, a CNA elaborou um plano de trabalho cujo título era "A Conjuntura alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil", com participação de técnicos norte-americanos. Nesse plano de trabalho, os nutrólogos da CNA indicavam que as causas da subnutrição eram o desenvolvimento econômico insuficiente, enfatizando o binômico subnutrição e subprodução, acompanhando a ideologia desenvolvimentista. L'Abbate (1988) indica que reconhecendo tal associação e considerando que, para solucionar os problemas nutricionais no país, seriam necessárias políticas sociais e econômicas mas que era "urgente fazer alguma coisa", o Plano incluiu como objetivos a assistência e educação alimentar a grupo populacionais, o tratamento da anemia por ancilóstomo utilizando o enriquecimento de ferro da dieta, a iodetação do sal, a orientação da produção agrícola nacional, bem como a industrialização e a distribuição de alimentos. Como pode-se perceber, para um órgão com pouca importância política, os objetivos eram bem otimistas. O único projeto realmente concretizado pela CNA foi a Campanha Nacional de Merenda Escolar, institucionalizada em 1955[31]. Com o intuito de conferir proteção à futura mão de obra trabalhadora e de escoar excedentes agrícolas dos Estados Unidos e Canadá, foi proposto pelos nutrólogos da CNA. No entanto, foi alocado no Ministério da Educação e Cultura, sem a participação de seus proponentes (L'ABBATE, 1988). Pinheiro; Carvalho (2010) apontam que a CNA não foi um órgão de grande importância e não conseguiu implementar suas propostas efetivamente. No entanto, manteve-se até 1972, ainda que com poucas realizações, quando foi extinta e substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN).

A CNA, que nunca fora prestigiada, sofreu com a euforia trazida pelas realizações econômicas durante o governo de Juscelino Kubitschek[32], de 1956 a 1960, durante o qual o modelo de desenvolvimento econômico inaugurado por Vargas atingiu sua plena expressão (CPDOC, 2014; L'ABBATE, 1988). Neste contexto, houve um esvaziamento do investimento na área social, não havendo espaço para a saúde, tampouco para alimentação e nutrição. Assim, L'Abbate (1988) aponta que:

[31] Alguns elementos desta trajetória serão discutidos no próximo capítulo.

[32] A ideologia desenvolvimentista consolidou-se no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, que incluía objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia (CPDOC, 2014). Esta proposta teve inspiração nos pensamentos propostos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) que, segundo Mattos (2010, p. 2328), "ao longo da década de cinquenta, desenvolveu uma interpretação do subdesenvolvimento latinoamericano. Ao contrário do pensamento econômico predominante na época, a interpretação cepalina não pensava a questão do crescimento econômico no âmbito restrito das economias nacionais. [...] As teses da CEPAL na década de cinquenta indicavam que a única alternativa para o desenvolvimento econômico da periferia era através da industrialização por substituição de importações". Durante o governo de Juscelino Kubitschek houve forte crescimento da entrada de capital estrangeiro na economia nacional, estimulando a modernização do país.

> [...] o certo é que a CNA não chegou a assumir, a partir da década de 60, atuação mais destacada do que aquela tida inicialmente, que como se viu, já não foi muito grande. Nos anos sessentas, as poucas informações sobre a CNA indicam uma ênfase na realização e publicação de vários tipos de pesquisas [...]. Assim, quando o Decreto de criação do INAN, de 1972, extinguiu a CNA, a Comissão, que viveu mais de propósitos de boas intenções e de planos que nunca saíram do papel do que de ações concretas, havia-se transformado, provavelmente, numa burocracia bastante esvaziada (L'ABBATE, 1988, p. 127).

Para L'Abbate (1988), a CNA foi o elo entre a política de 1940 pautada na educação alimentar e a dos anos 1970, associada à suplementação alimentar[33]. A autora destaca ainda que o plano "A Conjuntura alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil" foi o primeiro a mencionar a importância de cuidar da desnutrição energético-protéica, no entanto, preocupando-se mais com o efeito do que com a causa (fome). A nosso ver, demarca ainda uma aproximação das políticas de alimentação com o setor saúde, pautando a atuação do mesmo nas políticas de suplementação alimentar em virtude da íntima relação com a indústria de alimentos. Ou seja, a CNA ajudou a conformar uma agenda da nutrição no setor saúde que não existia antes. Embora sem resultados inspiradores, consolidou um rastro institucional, que é posteriormente seguido pelo INAN.

3.4 **O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição e a emergência de uma nova arena política**

Em 1972, o INAN assumiu as atribuições da extinta CNA e implementou programas de alimentação e nutrição, coordenando mesmo aqueles que estavam vinculados a diferentes ministérios. Tais programas eram focalizados, voltados a indivíduos que vivenciavam situações de insuficiência alimentar e a grupos populacionais específicos, como gestantes, nutrizes, crianças e trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. O INAN foi criado durante o governo Médici[34] a fim de atuar como órgão central das atividades de alimentação e

[34] Em 1964, foi deflagrado o golpe militar contra o governo de João Goulart, iniciando o período da ditadura militar no Brasil. Segundo CPDOC (2014), "os militares que assumiram o poder em 1964 acreditavam que o regime democrático que vigorara no Brasil desde o fim da Segunda Guerra Mundial havia se mostrado incapaz de deter a 'ameaça comunista'. Com o golpe, deu-se início à implantação de um regime político marcado pelo 'autoritarismo', isto é, um regime político que privilegiava a autoridade do Estado em relação às liberdades individuais, e o Poder Executivo em detrimento dos poderes Legislativo e Judiciário". Médici foi o quinto presidente do período autoritário da ditadura militar, mantendo-se no poder entre 1969 e 1974.

nutrição, assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição e elaborar, promover a execução, supervisionar e avaliar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O I PRONAN (1973-1974) ocorreu com dificuldades e teve sua vigência interrompida (L'ABBATE, 1989).

É importante apontar que, segundo Baptista (2007), a partir de meados da década de 1970, começaram a se definir novas estratégias para manutenção do governo militar, dados o contexto de esgotamento do milagre econômico sem as esperadas mudanças sociais e o cenário de crise política, institucional e econômica. Uma das estratégias apontadas pela autora foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que significou "[...] a composição de uma política de desenvolvimento que tinha como meta básica a formulação de estratégias de desenvolvimento social, buscando a integração e a interdependência das políticas estatais" (Baptista, 2007, p. 43). Neste contexto, em 1974, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Social[35], envolvendo os Ministérios da Educação, Trabalho, Saúde, Previdência Social e do Interior. Este Conselho foi criado pela Lei nº. 6.118 de 1974, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, constituído pelo Gabinete Militar, na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios (BRASIL, 1974b). Pautou a criação do II PRONAN (1976-1989), balizado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975 – 1979 (II PND).

Diferentemente do I PND, o II PND não considerava que o desenvolvimento social seria conseqüência natural do desenvolvimento econômico, no entanto, a orientação da política continuava voltada para a consolidação do modelo econômico pautado na industrialização. Ou seja, o II PRONAN desenvolveu a política social a fim de manter o modelo econômico e como estratégia política de atenuação da crise do governo militar, que já dava sinais de esgotamento[36]. Sob responsabilidade do INAN, previa diferentes programas de alimentação e nutrição, vinculados a diversos Ministérios setoriais, que buscavam impactar a produção, a

[35] Havia também o Conselho de Desenvolvimento Econômico, composto pelos ministros da área econômica (L'ABBATE, 1989), responsável pela coordenação geral da política econômica.

[36] Considerava-se que os avanços nesta área seriam decorrentes do desenvolvimento econômico, na expectativa de que o milagre econômico reduzisse a desigualdade social, o que não ocorreu. Baptista (2007, p. 43) indica que a principal razão para o quadro de estagnação social foi "o total descaso dos governantes com relação às políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento social. Durante todo o regime militar autoritário, o investimento na área de saúde pública foi precário, doenças antes erradicadas voltaram, doenças controladas apareceram em surtos epidêmicos, o saneamento e as políticas de habitação populares foram desprezados, aumentou a pobreza e, principalmente, a desigualdade social.

comercialização e a distribuição de alimentos[37], além de fornecer suplementação alimentar a grupos de baixa renda[38] (L'ABBATE, 1988; L'ABBATE, 1989; SILVA, 1995; BARROS; TARTAGLIA, 2003; ACUÑA; CRUZ, 2003; PESSANHA, 2004; VASCONCELOS, 2005; ARRUDA; ARRUDA, 2007; PINHEIRO, 2008; LEÃO; CASTRO, 2007; BURLANDY, 2009; ARRUDA; ARRUDA, 2011). Alguns destes programas, como os de suplementação alimentar, influenciaram a forma como a temática alimentação e nutrição foi se estruturando no setor saúde.

Burlandy (2009) aponta que, como era uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (MS)[39], o órgão não recebeu o peso institucional necessário à sua atribuição e só obteve maior ingerência nos programas que estavam alocados no setor saúde, falhando na articulação intersetorial com os demais Ministérios envolvidos na implementação da política. Esta análise é acompanhada também por outros trabalhos (L'ABBATE, 1988; L'ABBATE, 1989; SILVA, 1995; BARROS; TARTAGLIA, 2003; ACUÑA; CRUZ, 2003; PESSANHA, 2004; ARRUDA; ARRUDA, 2007; PINHEIRO, 2008; SANTOS, 2005). A autora coloca ainda que:

> Documentos internos e pesquisas reiteram **as fragilidades de gestão do órgão**, tais como a falta de clareza do governo sobre o **melhor arcabouço institucional** para abrigar as ações de alimentação e nutrição; um quadro de pessoal quantitativamente reduzido e frágil em qualidade (pela alta rotatividade e impossibilidade de contratação mais estável); restrição orçamentária e fraco peso político do órgão junto ao governo (BURLANDY, 2009, p. 854, grifos nossos).

Apesar da dificuldade de articulação com outros Ministérios, os documentos do INAN já apontavam a necessidade de uma estratégia multissetorial para a consolidação de uma política de alimentação e nutrição, que apenas viria a ser instituída após a extinção daquele órgão (L'ABBATE, 1988; L'ABBATE, 1989; SILVA, 1995; BARROS; TARTAGLIA, 2003; ACUÑA; CRUZ, 2003; PESSANHA, 2004; ARRUDA; ARRUDA, 2007; PINHEIRO, 2008; LEÃO; CASTRO, 2007; ARRUDA; ARRUDA, 2011).

---

[37] Draibe (1994) aponta que envolvia ações voltadas à racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos básicos, prevendo incentivos ao pequeno produtor por meio do Programa de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda e de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda, cuja descrição pode ser encontrada com maior detalhamento em L'Abbate (1989).

[38] Draibe (1994) destaca os programas Nutrição em Saúde, "Merenda Escolar", de Complementação Alimentar e de Alimentação do Trabalhador. Não cabe aqui maiores detalhamentos a respeito de cada um deles, o que pode ser consultado na vasta literatura já indicada ao longo do texto.

[39] Segundo Draibe (1994), o INAN esteve inicialmente ligado diretamente à Presidência da República, sendo posteriormente alocado no Ministério da Saúde. Não encontramos tal referência nos trabalhos que discutem a trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Tampouco há maiores detalhamentos sobre esta questão no trabalho de Draibe (1994).

Houve uma progressiva desativação dos programas coordenados pelo INAN, ocorrida em função do término da vigência do II PRONAN e da não aprovação do III, aliado ainda às dificuldades de gestão e às denúncias de fraudes e corrupção. Paralelamente ao período de existência do INAN dentro do MS e, mais especificamente, a partir da década de 1980, acontecem mudanças importantes no cenário nacional, como a redemocratização do país, após um longo período de ditadura militar (1964-1984); a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986; a proposição da Constituição Federal de 1988 e a instituição do SUS.

Leão; Castro (2007) apontam que os anos 1990 foram influenciados pela tentativa de implementação das idéias neoliberais do então Presidente da República Fernando Collor, com a extinção de órgãos públicos federais e a redução da atuação do Estado nas políticas sociais, sob o argumento de estabilização da economia e modernização do aparelho do Estado. Ressaltam ainda que, na época, "iniciou-se um lento e eficiente processo de destruição organizacional no INAN, e, na falta de um plano político-institucional para o futuro, o órgão foi perdendo os seus melhores quadros técnicos" (LEÃO; CASTRO, 2007, p. 521). Para as autoras, o INAN sempre foi considerado um corpo estranho ao MS, visto que suas atribuições eram mais amplas que seu arranjo institucional. Localizo a extinção do INAN – ocorrida em 1997 – como um importante marco para o que posteriormente se conformou como a PNAN, em 1999. Isso porque a PNAN nasceu de um arranjo institucional que tem relação com o vazio deixado em função da extinção deste Instituto, como detalharei adiante.

Como dito anteriormente, alguns autores (COSTA, 2011; NASCIMENTO, 2011; PINHEIRO, 2008; MALUF, 2007), que se dedicaram a estudar a trajetória das políticas de SAN no Brasil, indicam, a partir da década de 1980 e, especialmente, de 1990, os avanços legais específicos da SAN no país. A SAN não era adotada como bandeira de luta no Brasil até meados da década de 1980, apesar dos avanços das discussões no plano internacional. Maluf (2007) aponta que o enfoque atual da SAN no Brasil se origina em dois eventos distintos. O primeiro foi a elaboração, em 1985, do documento "Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome" no âmbito do Ministério da Agricultura. Note-se a ausência, neste momento, do termo "nutricional" no conceito de Segurança Alimentar.

Como já destacado na literatura (BURLANDY *et al*, 2012; PINHEIRO, 2008; PINHEIRO, 2009; PINHEIRO, 2010; BURLANDY, 2009), o conceito era inicialmente utilizado em referência à soberania alimentar dos países com a preocupação de garantir estoques mínimos de alimentos, ou seja, relacionado à auto-suficiência na produção de alimentos, orientado pela FAO. A elaboração deste documento de 1985 constituiu-se no

primeiro momento em que o termo Segurança Alimentar foi referido em uma proposta de governo de política contra a fome e, embora tenha tido poucas conseqüências práticas, aponta as bases para a formulação de uma política de segurança alimentar e propõe a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República, com composição de vários Ministérios (MALUF, 2007). Como indica Pinheiro (2008):

> [...] em termos de significado e perspectivas no contexto das políticas públicas, é importante esclarecer que no Brasil, antes da década de 90 e de acordo com os projetos internacionais, o entendimento da SAN era restrito ao componente alimentar, com ênfase na produção de alimentos, portanto, denominada Segurança Alimentar (PINHEIRO, 2008, p. 9).

O segundo evento apontado por Maluf (2007) foi a mobilização social em torno da realização, em 1986, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que ocorreu no contexto da VIII Conferência Nacional de Saúde. Esta Conferência, embora tratasse de temas relacionados à alimentação e nutrição e fosse realizada pelo INAN (órgão do MS) propôs a instituição de um Sistema de SAN e de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição que formulasse a PNAN, ambos ligados ao Ministério do Planejamento. Reconheceu ainda o caráter estrutural dos problemas de alimentação e nutrição e apontou a alimentação como direito. As proposições desta Conferência influenciaram a ampliação do conceito de Segurança Alimentar, que posteriormente incorporou a dimensão nutricional (MALUF, 2007; LEÃO; CASTRO, 2007; ARRUDA; ARRUDA, 2007). Pinheiro (2009) destaca que, a partir desta Conferência, o INAN assumiu a SAN como argumento político. Portanto, ao que tudo indica, havia um esforço, neste momento, para consolidação de um conjunto de políticas e de arranjos institucionais que tratasse de temáticas relacionadas à alimentação, ainda que não estivesse institucionalmente alocado no setor saúde, com uma abordagem ampla, que pudesse influenciar os condicionantes dos problemas de alimentação e nutrição.

Embora já se reconhecesse o caráter estrutural destes problemas e, mais especificamente, da fome e da desnutrição, de acordo com Leão; Castro (2007, p. 519), as ações governamentais voltaram-se a "creditar a solução dos problemas na conta do crescimento econômico e de seus impactos positivos no acesso satisfatório aos alimentos básicos pela parcela da população em situação de pobreza". Assim, pode-se compreender o caráter compensatório e focalizado das ações empreendidas pelo INAN e a progressiva priorização da política de estabilização econômica do país. Como já indicado, a partir da década de 1990, com o Governo Collor, esta perspectiva foi reforçada com a implantação de ideias neoliberais e a consequente redução de investimentos na área social, aqui incluindo os

programas de alimentação e nutrição, que foram desmantelados (VASCONCELOS, 2005; LEÃO; CASTRO, 2007; MACEDO *et al*, 2009). Sobre este período, Vasconcelos (2005) também destaca:

> [...] Esses programas também se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos que caracterizaram a escandalosa corrupção instalada no interior daquele governo. Investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Fome) e auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) realizadas nesse período evidenciaram irregularidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar, no Programa de Suplementação Alimentar, no Programa de Complementação Alimentar, no Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes e noutros programas (VASCONCELOS, 2005, p. 447).

A partir de 1992, em função do contexto marcado pela inflação e por graves denúncias de corrupção, foi instituído o Movimento pela Ética na Política, organizado por entidades da sociedade civil, com ampla participação popular, que culminou com a aprovação do *impeachment* do presidente Collor. Tal movimento também originou a iniciativa Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida em 1993 – liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) – que deu grande visibilidade à questão da fome no Brasil com a confecção do Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denunciando a existência de 32 milhões de pessoas em situação de indigência. Como resultado deste movimento, em 1993, o então presidente Itamar Franco assumiu o compromisso de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar, lançando o Plano de Combate à Fome e à Miséria e instituindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), ainda sem incorporar a dimensão nutricional, como órgão de aconselhamento da Presidência da República (VASCONCELOS, 2005; ARRUDA; ARRUDA, 2007; MACEDO *et al*, 2009). Cabe aqui destacar que, embora os argumentos políticos para as ações de alimentação e nutrição fossem a fome e a miséria, conforme ressaltam Vasconcelos (2005) e Leão; Castro (2007), a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989 já apontava a questão da transição nutricional, com o declínio da desnutrição e a emergência do sobrepeso, da obesidade e das doenças e agravos não transmissíveis.

Outro importante desdobramento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, já em parceria com o recém criado CONSEA, foi a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994 em Brasília, que propôs a instituição de um Sistema Nacional (PINHEIRO, 2008; PINHEIRO, 2009; PINHEIRO, 2010; MALUF, 2007; MACEDO *et al*, 2009). De acordo com Burlandy (2009), o relatório desta Conferência definiu a Segurança Alimentar como:

> [...] um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurem permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania (BURLANDY, 2009, p. 855).

Para a autora, a Conferência atribuiu à Segurança Alimentar "*status* de um projeto integrador das ações setoriais, capaz de instituir-se como eixo estratégico de um novo modelo de desenvolvimento nacional" (BURLANDY, 2009, p. 855). Esta Conferência foi decisiva para o enriquecimento do conceito de Segurança Alimentar, incorporando de vez ao debate nacional a dimensão nutricional e vinculando o conceito aos direitos sociais e à consolidação da cidadania (PINHEIRO, 2008; 2009; 2010; MALUF, 2007).

No final de 1994, o CONSEA elaborou um documento no qual apontava diretrizes para a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, pautado pelas discussões realizadas no âmbito da Conferência, que foi posteriormente entregue ao presidente Fernando Henrique Cardoso. O documento propunha três eixos de ação: I) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; II) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados e III) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis. Estes três eixos contemplaram um total de dez prioridades (PESSANHA, 2004). Embora com pouca repercussão naquele momento, estes eixos de ação foram posteriormente retomados, sendo estratégicos para a construção das diretrizes da PNAN (PINHEIRO; CARVALHO, 2010). Portanto, podemos descrever uma trajetória de construção de um projeto de SAN, apoiado pelo INAN, com desdobramentos como a emergência de um novo ator político: a configuração do CONSEA.

Entretanto, no ano seguinte, o governo Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA e criou o Programa Comunidade Solidária, com a instituição de uma Secretaria Executiva e de um Conselho, cuja presidência foi delegada à primeira dama. Sobre esse aspecto, Pinheiro; Carvalho (2010) destacam:

> No âmbito das políticas governamentais, é definida uma estratégia de fortalecimento da "via econômica" (ajuste neoliberal), que ocorre em prejuízo da construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta, então, sai da pauta política de discussões, sendo substituída pela preocupação com o combate à fome. Essa afirmação é respaldada pela opção de mudança do Governo Federal na condução das relações com a sociedade civil – principalmente a Ação da Cidadania, que liderava o movimento pela construção de uma política de SAN. O Governo Federal cria, então, o Programa Comunidade Solidária – que teve como objetivo articular ações de governo com a sociedade civil para acelerar o processo

> de inclusão social – mas o Estado não assumiu a sua atribuição de propor políticas garantidoras de proteção social (PINHEIRO; CARVALHO, 2010, p. 124).

Desta forma, na visão de alguns autores (PESSANHA, 2004; BURLANDY; LABRA, 2007; PINHEIRO; CARVALHO, 2010), o Programa Comunidade Solidária deslocou as discussões em torno da SAN como eixo estratégico com vistas ao desenvolvimento nacional para as ações de combate à pobreza, atuando de maneira focalizada em grupos mais vulneráveis.

Em 1998, após o vazio deixado pela extinção do CONSEA (em 1995), seguida do desmantelamento do INAN (em 1997), na tentativa do que pode ser lido como uma estratégia de preservação de espaços institucionais, houve uma articulação dos técnicos do então extinto INAN, que formularam um documento pelo qual argumentavam em prol da construção de uma política intersetorial, embora institucionalmente alocada no setor Saúde. A necessidade de construção desta política foi também potencializada pela Conferência Mundial de Alimentação, realizada em 1996, e pela demanda da sociedade civil organizada que militava na área de SAN. A articulação dos técnicos do INAN, com o intuito de manter na agenda política brasileira a discussão sobre a SAN e aproveitando-se de um momento político de formulação de políticas no âmbito do Ministério da Saúde, contribuiu para o início do processo de formulação da PNAN no âmbito do MS e também para a conformação, em 1998, da área técnica de alimentação e nutrição dentro da Secretaria de Políticas de Saúde, que havia sido acrescida à estrutura regimental do MS pelo Decreto nº 2284/97 (BRASIL, 1997; CARVALHO *et al*, 2011; PINHEIRO, 2008).

Ou seja, havia um esforço de preservar aquela trajetória de construção de uma política de SAN, em condições institucionais desfavoráveis. Segundo Pinheiro (2008), esta área técnica de alimentação e nutrição permaneceu com quadro de profissionais reduzidos e sem uma clara atribuição institucional por oito meses. Apesar disso, coordenou o processo de formulação da PNAN. Posteriormente, em 2001, a área técnica de alimentação e nutrição foi transformada em Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), alocada no Departamento de Atenção Básica (DAB), que havia sido criado um ano antes. Em 2003, pelo Decreto nº 4.726/2003, a estrutura organizacional do MS foi, mais uma vez, modificada, sendo extinta a Secretaria de Políticas de Saúde e criada a Secretaria de Atenção à Saúde, na qual foi alocado o DAB e, com ele, a CGPAN (BRASIL, 2003a).

3.5 **A formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição**

De acordo com Carvalho *et al* (2011, p. 454), a decisão sobre formular uma política de alimentação e nutrição não foi unânime, pois houve um impasse entre uma "política de segurança alimentar intersetorial [...]; ou uma política setorial (do setor saúde), inserida em uma política mais ampla de segurança alimentar". As autoras apontam que se decidiu pela política setorial, a fim de compor a Política Nacional de Saúde e de fortalecer a agenda da saúde no contexto da segurança alimentar, ainda enfraquecida. Segundo Pinheiro (2008): "após a extinção do INAN e até o recrudescimento do CONSEA, em 2003, a PNAN, apesar de configurar-se em uma política setorial, **foi o principal espaço político de resistência e manutenção do debate e emergência da temática SAN no Brasil"** (PINHEIRO, 2008, p. 7, grifos nossos).

Participaram do processo de formulação da PNAN técnicos dos setores da saúde, da educação e da agricultura, além de consultores especializados, em diálogo com organizações sociais, especialmente profissionais e acadêmicas (LEÃO; CASTRO, 2007; ARRUDA; ARRUDA, 2007). Em estudo de caso sobre a formulação da PNAN, Carvalho *et al* (2011) apontam como atores envolvidos neste processo:

> [...] Ministérios da Agricultura, da Educação, da Reforma Agrária, do Planejamento e Orçamento, das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, do Trabalho e Emprego. No SUS, especificamente, houve a participação dos gestores nacionais de saúde por meio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS)[40] e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS)[41]. Contribuíram com evidências empíricas na formulação da PNAN os Centros Colaboradores do Ministério da Saúde na área de Nutrição, alocados em universidades [...]. O processo também contou com a participação da sociedade civil [...]. Os parceiros internacionais, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e OMS, deram seu apoio físico e financeiro à realização das oficinas de trabalho [...]. Após a elaboração do documento básico, este foi submetido à consulta dos estados da Federação, por meio das Coordenações Estaduais de Alimentação e Nutrição e da sociedade civil organizada representada em Fórum de discussão da OPAS. Sobre os atores da sociedade civil, os informantes ressaltaram a importância do trabalho de consulta ao Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), com ampla representação da sociedade, inclusive remanescentes da 'Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria' (1992-1994) (CARVALHO *et al*, 2011, p. 452).

[40] Órgão que congrega os secretários de saúde dos estados e do Distrito Federal e seus substitutos legais, tendo por finalidade operar o intercâmbio de experiências e informações entre seus membros, assegurando a implementação dos princípios e diretrizes constitucionais e da legislação complementar da saúde brasileira, na implementação de ações e serviços de saúde (BRASIL, 2009).

[41] Entidade não-governamental, sem fins lucrativos, criada com o objetivo de representar as secretarias municipais de Saúde. Participa do CNS e da CIT (BRASIL, 2009).

A versão preliminar da PNAN foi aprovada em seminário organizado na sede da OPAS, com a participação de segmentos da sociedade civil organizada, como instituições acadêmicas e de pesquisa, setor produtivo de alimentos, técnicos e comunidade internacional (PINHEIRO, 2009; LEÃO; CASTRO, 2007; BRASIL, 2000). Foi posteriormente submetida à aprovação pela Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN)[42], pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT)[43] e pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS)[44] (PINHEIRO, 2009; ARRUDA; ARRUDA, 2007; LEÃO; CASTRO, 2007; BRASIL, 2000). A ausência de menções à CIAN na literatura acadêmica sugere que a mesma não foi uma arena importante na formulação da PNAN de 1999.

Publicada pela Portaria nº 710/1999, a PNAN constituiu um importante marco da área no setor saúde, instituindo diretrizes orientadoras com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a SAN. A PNAN integrou a Política Nacional de Saúde e tinha como propósito:

> A garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos (BRASIL, 2003b, p. 17).

Desta forma, a PNAN retomou os eixos de ação propostos pelo CONSEA, no final de 1994, para a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A PNAN

[42] A Lei Orgânica de Saúde, em seu Artigo 13, (Brasil, 1990) criou a CIAN, subordinada ao CNS, com a finalidade de articular políticas e programas de interesse na área de alimentação e nutrição. Tem por finalidade propor prioridades, métodos e estratégias para o acompanhamento e o aprimoramento da PNAN (BRASIL, 2010; BURLANDY, 2011). A Resolução nº 11/91 (BRASIL, 1991), estabeleceu a composição da CIAN: representantes de Ministérios setoriais (Saúde, Educação, Ação Social, entre outros), Conselho Federal de Nutricionistas, Associação Brasileira da Indústria de Alimentação, Confederação Nacional da Agricultura, Instituto da Mulher e da Infância de Pernambuco, Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura. Esta composição foi alterada pela Resolução nº 373, de 14 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), que entre outras modificações, incluiu a Associação dos Celíacos do Brasil (ACELBRA) como coordenadora da CIAN e, como titulares, a Pastoral da Criança e o FBSAN. Em âmbito nacional, as reuniões da CIAN acontecem com regularidade e vêm pautando temas de interesse da área no CNS. Poucos estados possuem esta comissão e, em relação aos municípios, não há informações sobre sua existência. A Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) incentiva a criação de CIAN nos estados e municípios e a participação ativa nos conselhos de controle social (BRASIL, 2010).

[43] A CIT é uma instância de articulação e de pactuação na esfera federal que atua na direção nacional do SUS, integrada por gestores do SUS das três esferas de governo – União, estados, DF e municípios (BRASIL, 2009).

[44] Os conselhos de saúde são órgãos colegiados deliberativos e permanentes do SUS, existentes em cada esfera de governo e integrantes da estrutura básica do Ministério da Saúde, das secretarias de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Atuam na formulação e proposição de estratégias, e no controle da execução das políticas de saúde, inclusive em seus aspectos econômicos e financeiros (BRASIL, 2009).

apresentava como diretrizes: 1) Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; 2) Garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; 3) Monitoramento da situação alimentar e nutricional; 4) Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; 5) Prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e das doenças associadas à alimentação e nutrição; 6) Promoção de linhas de investigação; 7) Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos (BRASIL, 1999).

As ações contempladas na primeira diretriz envolveram a articulação do setor saúde com outros setores governamentais, a sociedade civil e o setor produtivo, a fim de favorecer o acesso aos alimentos. Em relação à segunda diretriz, as estratégias básicas foram o redirecionamento e o fortalecimento das ações de vigilância sanitária, com revisão e atualização de normas técnicas, normas legais, instrumentos de fiscalização, entre outros. Quanto à terceira diretriz, a PNAN previa a ampliação e o aperfeiçoamento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, com o intuito de descrever e predizer tendências das condições de alimentação e nutrição da população e de seus fatores determinantes, com prioridade para gestantes e crianças, e mapeamento dos agravos carenciais. A diretriz da promoção de práticas alimentares saudáveis envolvia ações de estímulo, apoio e proteção à adoção de estilos de vida saudáveis. A quinta diretriz incluiu as ações voltadas aos agravos nutricionais, como endemias carenciais e doenças crônicas não-transmissíveis. As ações previstas na diretriz de linhas de investigação envolviam estudos e investigações relacionadas não apenas aos agravos nutricionais e seus determinantes, como também aqueles voltados à elaboração de tabelas de composição de alimentos e preparações culinárias. Por fim, a última diretriz trazia ações transversais, que perpassavam todas as demais diretrizes da PNAN, envolvendo inclusive o Ministério da Educação para formação de profissionais (BRASIL, 1999).

A PNAN consolidou-se como uma política setorial de alimentação e nutrição que instituiu diretrizes para órgãos e entidades do MS cuja atuação fosse relacionada à temática da Política em questão. Desta forma, a PNAN regeu as ações, os projetos, os programas e os planos de uma série de instituições, revelando-se de suma importância para a consolidação da área. Embora setorial, revelou a preocupação com a realização de ações intersetoriais de acordo com os preceitos do SUS, estabelecendo responsabilidades institucionais e compromissos para os demais entes federados e setores envolvidos na SAN. Para Leão; Castro (2007), com a publicação da PNAN, a discussão em torno da mudança no perfil

epidemiológico da população − a chamada transição nutricional − passou a integrar a agenda pública, até então ausente nos documentos oficiais.

Ao longo de sua trajetória, a PNAN avançou na organização e no fortalecimento da rede de alimentação e nutrição; no financiamento das ações pelos entes federados; na publicação de materiais técnicos e na consolidação de programas de suplementação de micronutrientes, com a erradicação do bócio endêmico. Quanto aos desafios, permanecem dificuldades relacionadas à qualificação e institucionalização da gestão das ações de alimentação e nutrição; ao fortalecimento da implantação da nutrição nos níveis de atenção à saúde; ao delineamento de ações destinadas a populações específicas; ao reconhecimento e valorização da cultura alimentar e à relação com as instâncias de controle social da saúde e da nutrição, entre outras (BRASIL, 2010c).

Na visão de Pinheiro (2008), mesmo com a publicação da PNAN, havia ainda uma fragilidade da área de alimentação e nutrição, na perspectiva de concretização da SAN:

> Havia muito pouco espaço de interlocução sobre o tema com o governo e as iniciativas, que poderiam se articular em torno de uma política de segurança alimentar e nutricional, encontravam-se totalmente desarticuladas e pulverizadas. É só a partir do início de 2001, que a temática do combate à fome é recolocada na agenda política brasileira. A discussão do Projeto Fome Zero, apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, ganha grande força já no processo eleitoral que elegeu o presidente da república (PINHEIRO, 2008, p. 8).

Em 2003, com o início do governo Lula, houve então a retomada da SAN como argumento político para a política de desenvolvimento nacional, pautada pelas ações do Programa Fome Zero, que colocou como objetivo prioritário do governo a garantia da SAN e o combate à fome no país (ARRUDA; ARRUDA, 2011). O Programa Fome Zero previu três eixos de ação: execução de políticas estruturais de combate à pobreza; políticas emergenciais a fim de enfrentar as situações de insegurança alimentar em grupos populacionais específicos e políticas locais, implementadas de maneira descentralizada em articulação com a sociedade civil organizada (ARRUDA; ARRUDA, 2011; VASCONCELOS, 2005; PESSANHA, 2004). O carro-chefe do Programa Fome Zero é o Bolsa Família, instituído em 2003[45]. É importante

[45] Os primeiros programas de transferência de renda no Brasil foram criados por iniciativas municipais ocorridas na segunda metade da década de 1990. Em 2001, o Governo Federal criou, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Este último, gerido pelo MS, previa contrapartidas das famílias na área da saúde e era um dos carros-chefe da CGPAN. Em 2003, já no governo Lula, foi criado o Programa Bolsa Família, no contexto do Programa Fome Zero, que unificou os programas de transferência de renda anteriores a fim de melhorar a gestão e a coordenação dos programas de combate à pobreza. O Bolsa Família ampliou a cobertura dos programas anteriores e assumiu uma perspectiva mais intersetorial que a prevista pelo Bolsa Alimentação, prevendo ações de acompanhamento das famílias

notar que a retomada da pauta da fome na agenda política brasileira durante o governo Lula se fez de modo distinto da forma como esta temática foi tratada ao longo do governo de seu antecessor: se, com Fernando Henrique Cardoso, o problema da fome foi tratado de maneira focalizada e desinstitucionalizou a política de SAN, no governo Lula, o que acontece foi exatamente o oposto, como apontarei a seguir.

Entre um dos primeiros atos do mandato do Presidente Lula, houve a rearticulação do CONSEA (aqui já incorporando a dimensão nutricional ao conceito de segurança alimentar), com a missão de convocar a II Conferência de SAN, realizada em 2004 em Olinda. Esta Conferência, ocorrida dez anos após a primeira, deliberou pela proposição de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sancionada em setembro de 2006 pelo Presidente da República. Pela LOSAN, foi instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e foi definido o conceito de SAN atualmente vigente no país, que definitivamente incorporou a questão do DHAA:

> Realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p. 1).

Com este compromisso, o Brasil incluiu em 2010 o DHAA entre os direitos sociais na Constituição Federal de 1988, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 64 (BRASIL, 2010a). No mesmo ano, foi promulgada a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), publicada pelo Decreto nº 7.272, de 2010 (Brasil, 2010b), com o objetivo de promover a SAN e de assegurar o DHAA em todo o território nacional. Este Decreto instituiu ainda as diretrizes que orientaram a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015[46], aprovado em 2011 (BRASIL, 2011b).

---

partilhadas entre o Ministério da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SANTOS, 2010).

[46] As diretrizes estabelecidas foram: I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de SAN e do DHAA; IV - promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária; V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de SAN; VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aqüicultura; VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, SAN e do DHAA em âmbito internacional e a negociações internacionais

Ao nos atentarmos ao histórico das políticas, percebemos que as políticas de alimentação e, posteriormente, de alimentação e nutrição não nasceram no setor saúde, mas somente foram assumidas por este setor a partir da CNA. Até então, as ações voltadas a esta temática ficavam a cargo de outros Ministérios e sequer envolviam o setor saúde. Com a alocação da CNA no Ministério da Saúde, a representação do mesmo na CNA e a influência da FAO na orientação de programas de alimentação no país, percebe-se uma inflexão no objeto desta política, envolvendo ações de assistência à saúde, ainda que, a princípio, voltadas apenas para a atenção coletiva. Com o INAN, ficou institucionalizado que os programas de alimentação e nutrição ficarim sob a coordenação de uma entidade ligada ao MS, ainda que documentos do INAN já apontassem a necessidade de uma instância intersetorial. Com a extinção do INAN e a conformação da CGPAN, percebe-se o afunilamento das ações de alimentação e nutrição para dentro do setor saúde, o que contribuiu para a atual compreensão de que políticas de alimentação e nutrição são setoriais, em especial, do setor saúde. Ao contrário, políticas de SAN envolveriam diferentes setores, como saúde, educação, agricultura, entre outros. Este entendimento é reforçado com a proposição da PNAN de 1999, que apontou a necessidade de criação de uma política de SAN.

Na nossa visão, houve a necessidade de criação de um novo conceito que representa a demanda de articulações de grupos de interesses que buscam a construção de um vocabulário novo a fim de expressar sua bandeira de luta, que traga a discussão da alimentação e da nutrição de maneira mais abrangente e intersetorial: a SAN. Inicialmente compreendida como segurança alimentar e atrelada à noção de segurança nacional, o conceito foi sendo reformulado e enriquecido no Brasil, com a participação da sociedade civil organizada. Esta área tem tido várias iniciativas que, embora tenha setores engajados, alargam as bordas de cada um dos setores. Estas estruturas de resposta se relacionam com os modelos de compreensão dos fenômenos, que também foram se modificando e se ampliando ao longo do percurso histórico.

---

baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e VIII - monitoramento da realização do DHAA (BRASIL, 2010).

3.6 **A reformulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e a perspectiva de fortalecimento do setor saúde**

Face à consolidação do conceito de SAN e ao avanço da área com o retorno do CONSEA, a realização das Conferências, a instituição da LOSAN e da PNSAN, foi posto o desafio à PNAN de 1999 de fortalecer as ações de alimentação e nutrição no âmbito do SUS como estratégias que reafirmam a SAN (BRASIL, 2010c; PINHEIRO, 2008). A necessidade de demarcar, naquela época, um posicionamento quanto ao caráter interdisciplinar e transversal da Alimentação e Nutrição e, consequentemente, a importância da realização de ações intersetoriais, em um momento político de ausência do CONSEA, fez com que os atores envolvidos incorporassem, no texto da PNAN, propostas e responsabilidades institucionais que alargam os limites setoriais da saúde, com uma clara preocupação quanto à concretização da SAN.

Cabe lembrar que a PNAN nasceu em um momento de desinvestimento institucional, mas de militância política da área técnica de alimentação e nutrição para a construção de uma política mais ampliada, embora alocada no setor saúde, que era o espaço institucional que se oferecia naquele momento. Por este motivo, foi construída uma política bastante abrangente para seus limites setoriais. O governo Lula redesenhou o arcabouço institucional e permitiu avanços do ponto de vista da SAN. Nesse sentido, exigiu-se um processo de reformulação pra recontextualizar a PNAN, enquanto uma política setorial no contexto de uma política intersetorial de SAN. Assim, no ano de 2009, a PNAN completou dez anos de existência e passou por um processo de reformulação, com a participação de gestores, usuários, profissionais de saúde, instituições de ensino e pesquisa, entre outros. Outros fatores apontados como determinantes para a necessidade de reformulação da PNAN foram: a rápida mudança no padrão alimentar e nutricional da população brasileira, com o aumento do consumo de produtos ultraprocessados e redução do consumo de alimentos básicos; o declínio na prevalência da desnutrição energético-protéica e o aumento na prevalência das doenças e agravos não transmissíveis.

A necessidade de reformulação da PNAN neste novo contexto institucional foi avaliada no âmbito da CIAN, sendo concretizada pela realização de 26 seminários estaduais, com caráter de conferência, cujas propostas subsidiaram as discussões do “Seminário Nacional de Alimentação e Nutrição no SUS: PNAN 10 Anos”, realizado em junho de 2010. Organizado

pelo CNS e pela CGPAN, este seminário reuniu diferentes segmentos envolvidos na área de alimentação e nutrição, como representantes dos Conselhos de Saúde, gestores, usuários, profissionais, instituições de ensino e de pesquisa, entre outros, com o intuito de propor diretrizes para a reformulação da PNAN. Também ocorreram reuniões com áreas do MS, como Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), ciclos de debate com especialistas, oficinas com Centros Colaboradores, além de CONSEA e Conselho Federal de Nutricionistas.

A nova PNAN foi aprovada na 9ª Reunião Ordinária da CIT, em 27 de outubro de 2011. O propósito da PNAN passou a ser:

> Melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição (BRASIL, 2011c, p. 13).

O novo texto prevê nove diretrizes: 1) Organização da Atenção Nutricional; 2) Promoção da Alimentação Adequada e Saudável; 3) Vigilância Alimentar e Nutricional; 4) Gestão das Ações de Alimentação e Nutrição; 5) Participação e Controle Social; 6) Qualificação da Força de Trabalho; 7) Controle e Regulação dos Alimentos; 8) Pesquisa, Inovação e Conhecimento em Alimentação e Nutrição; 9) Cooperação e articulação para a SAN (BRASIL, 2011c). As novas diretrizes buscam expressar o reposicionamento da área de alimentação e nutrição dentro do setor saúde, reforçando as ações relativas à atenção nutricional, tendo a Atenção Básica como a ordenadora das redes de atenção à saúde. A nova versão da PNAN revela a preocupação com as questões relacionadas à regulação dos alimentos e demarca a limitação setorial da área frente à agenda de SAN. Visto que o contexto político-institucional é diferente daquele que se apresentava em 1998, momento da formulação da primeira PNAN, a nova versão não estabelece responsabilidades institucionais para outros setores que não o da saúde, aparentemente por compreender que, ao implementar e fortalecer as ações ali propostas para o SUS, consequentemente, estará se concretizando o papel da saúde na agenda da SAN.

Considerando as especificidades territoriais de estados e de municípios no que tange à área de alimentação e nutrição, a CGAN[47] recomenda que os demais entes federados

[47] A CGPAN passou a ser nomeada Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) ao longo do processo de reformulação da PNAN. Aparentemente, esta decisão foi tomada por compreender que não havia mais sentido, dez anos após sua publicação, em legitimar a PNAN e, por sua vez, a CGAN como sua coordenadora, visto que não havia outra área técnica que assumisse tal função.

elaborem suas próprias Políticas de Alimentação e Nutrição, em consonância com a PNAN (BRASIL, 2010c). No entanto, a formulação de Políticas Estaduais e Municipais de Alimentação e Nutrição ainda é incipiente, com algumas iniciativas em estados como Bahia, Rio Grande do Sul, Acre e Pernambuco, além do Rio de Janeiro (tanto o Estado quanto o município), sendo que algumas destas se iniciaram antes mesmo da publicação da nova PNAN. Com os 10 anos da publicação da PNAN e os debates em torno da sua reformulação já no contexto da PNSAN, o município do Rio de Janeiro iniciou o processo de formulação da PMAN.

4. INSTITUTO DE NUTRIÇÃO ANNES DIAS: RECONSTRUÇÃO DE UMA TRAJETÓRIA A PARTIR DE MÚLTIPLOS OLHARES

O INAD liderou a chamada formulação da PMAN no município do Rio de Janeiro. Atualmente, esta instituição coordena e supervisiona, no âmbito municipal, as ações de alimentação e nutrição no SUS, tanto na Atenção Básica quanto na Especializada; desenvolve ações e materiais educativos de promoção da saúde e de alimentação saudável; realiza pesquisas epidemiológicas na área de alimentação e nutrição; assume a responsabilidade técnica do PNAE[48] e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); entre outras ações (OLIVEIRA *et al*, 2008). Segundo Oliveira *et al* (2008, p. 18), o INAD é o órgão responsável por "coordenar tecnicamente o planejamento, a implementação e avaliação da PNAN na cidade". As atividades atualmente desenvolvidas pelo INAD são fruto de uma trajetória muito singular, permeada por mudanças em suas atribuições e missão institucional, o que afetou, ao longo de sua existência, não apenas o seu próprio organograma como também sua alocação na estrutura organizacional da administração da cidade do Rio de Janeiro.

Compreendemos que a iniciativa, de um determinado grupo de atores, de liderar a formulação de um documento reconhecido como aquele que oficializa uma dada política pública é conformada a partir de uma série de variáveis sociais, históricas, políticas e institucionais, que parecem contribuir na conformação de uma determinada agenda. A partir desta premissa, dada sua centralidade na condução do processo de formulação da PMAN, investigar a trajetória do INAD, suas inflexões e rupturas, se revestiu de vital importância para o objeto aqui em análise. O foco do presente estudo não foi analisar o INAD, mas, reconhecendo sua história, identificar os aspectos que poderiam estar relacionados à iniciativa de determinado grupo de atores de formular a PMAN. Para reconstituir sua trajetória, utilizamos várias fontes de informação, a saber: publicações em Diário Oficial, notícias de jornais da época, documentos internos disponibilizados pelo próprio INAD, bem como as entrevistas realizadas.

[48] A gestão operacional do PNAE cabe à SME.

4.1 **Os primeiros passos da alimentação escolar no Rio de Janeiro e suas implicações na institucionalização do Instituto Municipal de Nutrição**

A institucionalização do INAD está intimamente relacionada à trajetória da Merenda Escolar[49] na cidade do Rio de Janeiro, ao menos até meados da década de 1990. Antes mesmo da implementação em âmbito nacional da Campanha de Merenda Escolar, ocorrida em 1955, o fornecimento de gêneros alimentícios aos escolares já acontecia no então Distrito Federal desde a década de 1930, ainda que de maneira "algo improvisada"[50], segundo Coimbra *et al* (1982). Analisando a trajetória da alimentação escolar no Brasil, os autores destacam em relação ao Rio de Janeiro: "O que distingue nitidamente a experiência do então Distrito Federal na alimentação escolar é o quão cedo se constitui um programa organizado e bastante realizador com essa finalidade, em comparação com os outros estados brasileiros" (COIMBRA *et al*, 1982, p. 284).

Na visão dos autores, um conjunto de fatores contribuiu para que a cidade fosse protagonista de ações institucionalizadas voltadas à alimentação no ambiente escolar. O primeiro deles residiria no fato de, à época, a cidade ser a capital da República. A maior visibilidade dos problemas nutricionais em função da concentração de médicos e especialistas[51] e o fortalecimento da "ciência da nutrição", além da presença, na administração da cidade, de determinados atores sociais sensíveis à esta temática (entre os quais os autores destacam Anísio Teixeira[52]) teriam favorecido a conformação de um contexto bastante singular, propício ao desenvolvimento precoce e pioneiro destas ações: "Ou seja, por haverem maiores recursos, conhecimentos e capacidades, os escolares do Rio de Janeiro não só tiveram

[49] Aqui me refiro ao Programa Nacional de Alimentação Escolar como Merenda Escolar, visto que assim era reconhecido à época.

[50] Segundo Coimbra *et al* (1982), os esquemas improvisados de alimentação nas escolas após 1930 e, especialmente, após 1934, com a expansão da escolarização obrigatória, foram insuficientes.

[51] Entre eles, Josué de Castro, que passou a residir no Rio de Janeiro em 1935.

[52] Anísio Teixeira foi um educador que influenciou fortemente a história da educação no Brasil. Cordeiro (2001, p. 245) em um estudo sobre Anísio Teixeira, afirma que o educador "ressaltou desejar que a escola desse saúde e alimento à criança, visto não ser possível educá-la no grau de desnutrição e abandono em que vivia". Coimbra *et al* (1982) reconhecem Anísio Teixeira como um importante ator social para a implementação da merenda escolar no Rio de Janeiro. Permaneceu como Secretário Geral de Educação e Cultura de 1931 a 1935, quando se demitiu "diante de pressões políticas que inviabilizaram sua permanência no cargo, em uma conjuntura em que o pensamento autoritário ganhava força no Estado e na sociedade" (NUNES, 2000, p. 11).

um padrão de atendimento melhor que em outros lugares, como o obtiveram antes" (COIMBRA *et al*, 1982, p. 284).

Costa (2001) destaca que, inicialmente, as ações voltadas à alimentação na escola tinham um caráter de voluntariado, acontecendo por iniciativa das próprias escolas que utilizavam as contribuições de associações[53], de pais e de professores e, inclusive, de grandes firmas abastecedoras de mercado, sendo tais recursos administrados pelas Caixas Escolares[54]. Ou seja, não eram ações institucionalizadas pelo governo do Distrito Federal, mas sim da ordem da filantropia, independentes do poder público, voltadas à manutenção da escola e ao apoio aos alunos que viviam em situação de maior vulnerabilidade social. Sobre as Caixas Escolares, Coimbra *et al* (1982) destacam:

> Em regra praticamente geral, válida para o Rio de Janeiro e o restante do país, elas nem possuíam sistemas de compras conjuntas e nem uma política homogênea de financiamento. Em cada escola, em cada lugar, **as Caixas funcionavam de uma maneira própria**, distribuindo a alimentação que as professoras julgavam adequada, **em arranjos que habitualmente reproduziam as dietas domésticas**. Isto, é claro, limitado por sua capacidade de arrecadação, sendo muito provável que em bairros populares os serviços de merenda sequer pudessem funcionar. **Eram os próprios escolares que mais contribuíam** para elas, havendo os mais variados sistemas de pagamento, tendo em comum a quase universal existência de alunos que apenas recebiam, os carentes, ou os chamados "da Caixa Escolar" (COIMBRA *et al*, 1982, p. 285, grifos nossos).

A atuação do governo do Distrito Federal em relação à alimentação no ambiente escolar parece ter se iniciado, ainda que de maneira muito incipiente, em 1934, com a solicitação de Anísio Teixeira[55], então Secretário Geral de Educação e Cultura, ao médico nutrólogo Alexandre Moscoso para que este elaborasse um material instrutivo sobre a merenda escolar, de forma a orientar a atuação das Caixas Escolares (COSTA, 2001; COIMBRA *et al*, 1982). Ou seja, este momento aparentemente favoreceu a entrada do tema na agenda de governo, embora tenha havido apenas a iniciativa de orientação técnica, sendo que as ideias de Moscoso não foram muito aproveitadas. Entretanto, ainda não havia investimento público de

[53] Entre as quais, o Rotary Club participou do funcionamento de algumas Caixas Escolares, segundo Coimbra *et al* (1982). Além do financiamento direto, o Rotary Club do Rio de Janeiro parece ter sido um importante ator social de mobilização em prol da constituição de um programa público de merenda escolar.

[54] As Caixas Escolares constituíam um tipo de carteira administrada pela direção das escolas que contava com a contribuição, principalmente, de pais de alunos com alguma condição financeira (COSTA, 2001).

[55] Sob a gestão do interventor Pedro Ernesto Batista (1931 a 1935), que após este período como interventor, é substituído interinamente por Augusto Amaral Peixoto, retornando em 1935 como Prefeito do Distrito Federal eleito e permanecendo no cargo até 1936 (CARVALHO, 1990). Anísio Teixeira parece ter sido íntimo colaborador da Prefeitura do Distrito Federal sob sua gestão (CPDOC, 2014).

recursos, o que parece ter acontecido a partir de 1937-38[56], quando a Prefeitura do Distrito Federal passou a financiar parte da merenda escolar (COIMBRA *et al,* 1982). Segundo os autores:

> Nos anos anteriores, [...] a Secretaria de Educação tinha começado a procurar racionalizar os cardápios e o funcionamento dos setores de merenda das escolas, para isso convocando Alexandre Moscoso. Este, desde 34 vinha colaborando com o então Secretário Anísio Teixeira e foi o autor, em 35, da recomendação de que se deveriam 'sistematizar' os trabalhos, mediante a organização de 'centros regionais de abastecimento' e a definição de esquemas de custeio (COIMBRA *et al,* 1982, p. 285).

Em função da dificuldade em definir exatamente quando se inicia o financiamento público da merenda escolar, é impreciso afirmar quem estava à frente da Prefeitura do Distrito Federal à época: se Cônego Olímpio de Melo ou Henrique de Toledo Dodsworth[57]. De qualquer forma, ambos foram interventores federais no Rio de Janeiro nomeados por Getúlio Vargas, o que nos leva a indagar se o início do financiamento público da merenda escolar constituía mais um elemento do getulismo[58], o que resultaria em uma menor importância o protagonismo de Anísio Teixeira[59] e dos médicos e especialistas na institucionalização da merenda escolar no Distrito Federal, distanciando-se da visão apresentada por Coimbra *et al* (1982).

A merenda escolar passou a constituir a finalidade básica das Caixas Escolares em 1939, no governo do então Prefeito Henrique Dodsworth (FERNANDES, 2012), o que, no entanto,

[56] Coimbra *et al* (1982) destacam que há incerteza em relação ao ano que a Prefeitura iniciou o financiamento da merenda escolar, porque antes de 1938 não há confirmação sobre a presença desta rubrica no orçamento, podendo a mesma ter existido sob outra denominação. Conforme demonstram em seu livro, os autores confirmam a existência de verbas destinadas à alimentação escolar a partir de 1938.

[57] Olímpio de Melo foi interventor interino durante o período de 1936 a 1937, sendo substituído por Henrique Dodsworth. Este, também interventor federal, permaneceu na gestão da cidade de 1937 até 1945, saindo pouco após Getúlio Vargas ter sido deposto em 29 de outubro de 1945 (CARVALHO, 1990). Ao que tudo indica, ambos acumularam os cargos de interventores e prefeitos do Distrito Federal. A nomeação dos interventores, segundo CPDOC (2014), "procurava exatamente evitar uma concentração excessiva de poderes nas mãos de alguns governantes estaduais, entre outras coisas proibia os estados de contrair empréstimos sem a prévia autorização do governo federal e restringia os recursos que cada estado poderia destinar às suas forças policiais, impedindo-as de rivalizar com o Exército nacional. Tratava-se, em suma, de um instrumento de centralização do poder".

[58] Tal indagação é feita com base na análise de que os programas de alimentação surgidos na época, a exemplo do SAPS, estavam inseridos no contexto da política trabalhista, com o Estado intermediando a relação capital-trabalho, como discutido no capítulo anterior. É também nesse contexto que Josué de Castro é reconhecido como importante ator na implementação das primeiras ações de alimentação e nutrição no cenário federal.

[59] Embora Coimbra *et al* (1982) ressalte o papel de Anísio Teixeira na institucionalização da merenda escolar no Distrito Federal, o financiamento público do programa só parece ter se iniciado aproximadamente dois anos após a saída do educador da gestão pública. Apesar disso, é importante notar que foi em sua gestão que a temática passou a ser alvo de alguma ação pública, ainda que incipiente.

parece não ter alterado significativamente a institucionalização como programa durante os anos que se seguem. A Prefeitura continuou destinando verbas à alimentação escolar, sem constituir um arranjo institucional próprio até 1947[60] (COIMBRA *et al*, 1982). Foi neste momento que se criou um Serviço de Merenda Escolar na Secretaria Geral de Educação e Cultura (COSTA *et al*, 2002; COSTA, 2001; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996; COIMBRA *et al*, 1982), o qual um ano depois foi transformado em Setor de Alimentação do Escolar (SAE)[61] (COSTA *et al*, 2002; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996; COIMBRA *et al*, 1982).

O SAE era responsável por centralizar a distribuição de gêneros alimentícios e de material para as cozinhas e os refeitórios escolares. O planejamento técnico do programa, como a elaboração de inquéritos de acompanhamento e de cardápios, coube ao Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, atual UFRJ (COSTA *et al*, 2002; COSTA, 2001). Percebe-se, portanto, que a primeira iniciativa governamental voltada à alimentação do escolar no Rio de Janeiro atuava, principalmente, na gestão operacional do programa, em termos de infraestrutura, distribuição de gêneros alimentícios e uso dos recursos, não sendo a responsável pelo planejamento técnico do que seria ofertado aos escolares. Como veremos, o SAE foi um dos órgãos que, em 1956, teve suas atividades centralizadas no Instituto Municipal de Nutrição, precursor do INAD.

Antes disso, porém, é importante ressaltar a criação da Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth[62], esposa do então Prefeito Henrique Dodsworth. Este órgão era ligado à Secretaria Geral de Saúde e Assistência da Prefeitura do Distrito Federal (COIMBRA *et al*, 1982). Referida por Coimbra *et al* (1982, p. 289) como "um centro de formação de pessoal quase que próprio", a Escola destinava-se à oferta de cursos gratuitos para formação de assistentes sociais, visitadoras sociais, educadoras familiares, nutricionistas e puericultoras para atuação nos departamentos da Prefeitura (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1945). Era, portanto, uma instituição de ensino para a formação de profissionais,

[60] A Prefeitura do Distrito Federal continuou expandindo investimentos, particularmente entre 1947 e 1948. Aparentemente, a institucionalização, ainda que tímida, acarretou mais investimento público.

[61] Por meio da Resolução n.º 5 de 18 de fevereiro de 1948. A atribuição do SAE era, segundo Coimbra *et al* (1982, p. 288, grifos nossos), "[...] aplicar os recursos destinados às Caixas Escolares e articular-se com elas, a nível distrital, para **centralização da distribuição de gêneros e material escolar**. Cabia-lhe também a **instalação e aparelhamento de cozinhas e refeitórios nas escolas** [...]".

[62] Pelo Decreto-Lei n.º 6.527 de 24 de maio de 1944. A Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth deu origem aos cursos de graduação de Serviço Social e de Nutrição da UERJ (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2011; VASCONCELOS, 2002). Em relação ao de Nutrição, esta trajetória será detalhada mais à frente, em função de sua interseção com a história do INAD.

essencialmente mulheres, que foram sendo incorporadas ao programa de merenda escolar (NASCIMENTO, 2006; COIMBRA *et al*, 1982). Em setembro de 1948, a Escola foi transferida para a Secretaria Geral de Educação e Cultura da Prefeitura do Distrito Federal, sendo mantidas as finalidades pelas quais foi criada (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1948). Esta transferência ocorreu talvez pela compreensão de que, em função de seu papel de formação de profissionais e pelo destino que os profissionais formados tinham – o de atuar na merenda escolar – estaria melhor alocada na Secretaria de Educação e não na de Saúde. Pouco mais de um ano depois, passou a constituir o Instituto de Serviço Social, da mesma Secretaria (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1949), que, em 1956, foi também anexado ao Instituto Municipal de Nutrição (COIMBRA *et al*, 1982).

Em abril de 1956, o então Secretário Geral de Educação e Cultura e médico nutrólogo Benjamin Albagli[63] criou a Comissão de Alimentação Escolar[64], diretamente subordinada ao Secretário Geral de Educação e Cultura da Prefeitura do Distrito Federal. A Resolução n.º 22 de 30 de abril de 1956, que criou esta Comissão, enfatizava a necessidade de articulação de iniciativas relativas à alimentação escolar, "não só no plano federal como no municipal" (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1956)[65]. Percebe-se que, com a criação da Comissão de Alimentação Escolar, inicia-se uma atuação mais ampliada e integrada da administração da cidade em relação ao programa, provavelmente também influenciada pelo contexto nacional de institucionalização da Campanha de Merenda Escolar, que acontecera um ano antes.

---

[63] Benjamin Albagli tomou posse em 27 de março de 1956 e permaneceu no cargo de Secretário Geral de Educação e Cultura apenas durante oito meses aproximadamente, em função de denúncia de que não era brasileiro nato e, portanto, não poderia assumir o cargo (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1956a; FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1956b; FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1956c).

[64] A Comissão de Alimentação Escolar, de caráter intersetorial, era integrada por representantes dos seguintes órgãos: SAE, Departamento de Saúde Escolar, Centro Experimental de Merenda Escolar, Departamento de Educação Primária, Instituto de Serviço Social e Departamento de Educação de Adultos. Vinculada à Secretaria Geral de Educação e Cultura, à Comissão competia: "1) definir os objetivos dos programas de **merenda escolar e de educação alimentar** nas escolas da Prefeitura do Distrito Federal; 2) proceder ao levantamento da situação atual, para o planejamento de programas imediatos e de longo alcance; 3) planejar e promover a realização de programas de emergência e experimentais, dentro dos recursos atuais, com a avaliação sistemática dos resultados; 4) planejar programas de longo alcance, levando em consideração: a) as necessidades e possibilidades dos diferentes grupos de população escolar, reveladas em inquéritos prévios; b) a conveniência de os programas de longo alcance se desenvolverem por etapas, à medida que se prepare o pessoal técnico e o professorado; c) a necessidade de avaliação e de replanejamento à luz dos dados obtidos; 5) promover a **produção de material educativo e de divulgação** em alimentação escolar; 6) assegurar a integração dos **cursos e atividades educacionais de formação** e aperfeiçoamento do professorado com os programas de alimentação escolar; 7) indicar os vários tipos de atividades, estudos e investigações de utilidade para o levantamento do nível de eficiência dos programas" (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1956, p. 3852, grifos nossos).

[65] Segundo publicação do Instituto de Nutrição, a partir daí, "[...] apesar da precariedade das verbas disponíveis, a assistência alimentar começou a expandir-se sob adequada supervisão técnica" (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966).

Quase seis meses depois, em 13 de outubro de 1956, foi criado, pelo Decreto n.º 13.355, o Instituto Municipal de Nutrição. Este Decreto, assinado pelo Prefeito do Distrito Federal, o Embaixador Negrão de Lima[66], e por Benjamin Albagli, ainda transferiu para o recém-criado Instituto as atribuições da Comissão de Alimentação Escolar, extinguindo-a. O Instituto ficou subordinado à Secretaria Geral de Educação e Cultura e teve como primeiro diretor[67] seu próprio fundador, Benjamin Albagli[68] (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1956; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996; COSTA *et al*, 2002). O Instituto Municipal de Nutrição surgiu:

> [...] com a dupla incumbência de **fornecer refeições** às escolas oficiais do então Distrito Federal, e de **formar pessoal** técnico necessário às tarefas relacionadas com a educação e assistência alimentares (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SEM DATA, grifos nossos).

O Decreto que criou o Instituto Municipal de Nutrição centralizou no órgão as atividades de ensino, pesquisa e assistência dos setores de Alimentação do Escolar (o SAE), subordinado à Secretaria Geral de Educação e Cultura; de Pesquisas de Nutrição do Instituto de Pesquisas Educacionais; e os cursos de Nutrição do Instituto de Serviço Social da Secretaria Geral de Educação e Cultura (a antiga Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth). As ações acima descritas constituíram o núcleo inicial do Instituto Municipal de Nutrição, que funcionaria como centro de estudos e investigação dos problemas de alimentação, compreendendo os setores de Ensino e Pesquisa, de Assistência Médico-Social e de Alimentação do Escolar[69] (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1956). Portanto, as

---

[66] Francisco Negrão de Lima foi Prefeito do Distrito Federal entre 1956 e 1958, período no qual o Instituto Municipal de Nutrição foi fundado. Em 1958, assumiu o Ministério das Relações Exteriores. Em 1965, foi eleito governador da Guanabara, exercendo o cargo até 1970 (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1958).

[67] Os diretores do Instituto foram: Benjamin Albagli (1956-1960), José de Paula Lopes Pontes (1961-1964), Benjamin Albagli (1965-1971), Eulina Teixeira Romero (1972-1975), Lisette Pessoa Gomes da Cruz (1976-1980), Regina Costa e Sá Medeiros (1981-1984), Carlos Silveira dos Santos (1985-1988), Maria Lucia de Araujo Gomes (1989), Valéria Regina Baptista Zaccarias (1989-1999), Inês Rugani Ribeiro de Castro (1999-2005) e Maria de Fátima Ferreira França (2005 até o atual momento) (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

[68] O Decreto que criou o Instituto Municipal de Nutrição definiu que a função de dirigente seria realizada por médico ou professor da Secretaria Geral de Educação e Cultura especializado em Nutrição enquanto não fosse aprovada em lei a constituição definitiva do referido Instituto (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1956).

[69] As atribuições definidas pelo Decreto nº 13.355 de 1956 para cada setor do Instituto Municipal de Nutrição foram: "Ao Setor de Ensino e Pesquisa compete estudar as rações alimentares em geral e indicar os meios de adaptá-las às necessidades reais de cada grupo, particularmente do escolar, promovendo cursos especializados, divulgação e intercâmbio com entidades interessadas. Ao Setor de Assistência Médico-Social incumbe prestar assistência médica especializada nos casos de carências alimentares e de enfermidades do metabolismo,

atribuições antes dispersas em outros setores foram centralizadas no Instituto Municipal de Nutrição, conferindo mais organicidade à Merenda Escolar no interior da Prefeitura do Distrito Federal. O Instituto passou a desenvolver, pouco a pouco, ações mais amplas que aquelas estritamente ligadas à operacionalização do programa de alimentação escolar, diferentemente dos arranjos institucionais que o precederam. Costa *et al* (2002) destacam que as atribuições do Instituto Municipal de Nutrição foram se modificando ao longo do tempo, incorporando novas funções e, consequentemente, alterando sua estrutura organizacional e a finalidade do órgão.

Costa (2001) e Fernandes (2012) destacam que, por ser o município com o programa de alimentação escolar mais desenvolvido, a criação do Instituto Municipal de Nutrição deveu-se às necessidades administrativas da Prefeitura do Distrito Federal. No entanto, cabe aqui rememorar que a implementação em âmbito nacional da Campanha de Merenda Escolar, ocorrida um ano antes, possivelmente exerceu algum grau de influência na criação do referido Instituto. Por outro lado, a conjuntura política que envolvia o então Secretário Geral de Educação e Cultura Benjamin Albagli pode também ter desempenhado um papel importante na criação do Instituto. A denúncia de que Albagli não era brasileiro nato foi publicada em jornais da época em 18 de setembro de 1956. No entanto, sua exoneração ocorreu apenas um mês depois (em 14 de novembro de 1956) da criação do Instituto Municipal de Nutrição, no qual ele assumiu cargo de direção. Ou seja, cerca de dois meses após a denúncia[70]. Diante deste cenário, é possível indagar se a criação do Instituto Municipal de Nutrição permitiu um espaço institucional para a manutenção de Albagli na gestão, diante da impossibilidade do mesmo manter-se no cargo de Secretário Geral de Educação e Cultura[71].

---

cooperando com serviços e instituições congêneres. Ao Setor de Alimentação do Escolar cabe providenciar a aquisição, distribuição e fiscalização da merenda nos Estabelecimentos de ensino da Secretaria Geral de Educação e Cultura, promovendo a aplicação das indicações dos Setores do Ensino e Pesquisa e de Assistência Médico-Social" (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1956).

[70] Durante esse período, o caso teve interessante repercussão nos jornais e algumas polêmicas, inclusive com Albagli afirmando de que era "tão brasileiro como o melhor dos brasileiros" por ser naturalizado (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1956d).

[71] Após a exoneração (a pedido) de Benjamin Albagli em função das denúncias de que não poderia assumir o cargo por não ser brasileiro nato, assumiu interinamente a função de Secretário Geral de Educação e Cultura o então Secretário Geral de Administração, José Joaquim de Sá Freire Alvim. Este, após a saída da Francisco Negrão de Lima da Prefeitura do Distrito Federal, assumiu o cargo de Prefeito em 1958, onde permaneceu até a criação do Estado da Guanabara em 1960. Após quase um mês de especulações em torno de quem substituiria Albagli na Secretaria Geral de Educação e Cultura, assumiu o cargo o então vereador Nilo Romero, que, durante as denúncias sobre a incompatibilidade de Albagli com o cargo que então gozava, o apoiava publicamente (FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL, 1956e).

Publicação de 13 de outubro de 1966, comemorativa aos 10 anos da criação do Instituto Municipal de Nutrição, faz um balanço da existência deste órgão e sugere que a criação da Comissão de Alimentação Escolar de abril de 1956 se deu de maneira apressada, talvez com o intuito de ser um embrião do futuro Instituto Municipal de Nutrição, um órgão de transição à um arranjo mais fortalecido ou mais perene dentro da Prefeitura:

> Em outubro do mesmo ano, **colhidas as primeiras 'couves' na sementeira da urgência**, apressou-se o Prefeito Negrão de Lima em iniciar o **plantio do 'jequitibá'**. E, no dia 13 de outubro de 1956, com o Decreto n.º 13.355 nascia o Instituto Municipal de Nutrição [...]. (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966, grifos nossos).

Nesta publicação, foram transcritos trechos de depoimentos de profissionais de educação em exaustivas 12 páginas aproximadamente, como diretores de escola e responsáveis pelos expedientes nos Distritos Educacionais, que ressaltam a qualidade e a fartura da merenda escolar servida aos alunos, que podiam repetir a refeição o quanto quisessem, e destacam ainda a suplementação que era oferecida aos alunos desnutridos (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966). Esta publicação foi elaborada durante a nova gestão de Albagli no Instituto, que após sua saída em 1960, retoma a direção do órgão em 1965 – "coincidentemente" no início da gestão de Negrão de Lima como Governador da Guanabara – e lá permanece até 1971[72]. Cabe aqui destacar que tal publicação parece mais comprometida a ressaltar os louros que a gestão de Albagli proporcionou ao Instituto Municipal de Nutrição que descrever a trajetória do órgão nos dez primeiros anos de sua existência.

É interessante observar que, embora na estrutura organizacional do Instituto Municipal de Nutrição não estivesse garantido um arranjo específico responsável por ações de Educação Alimentar[73], parece ser esta a frente que inicialmente orienta algumas de suas ações, juntamente com as de Assistência Alimentar (especialmente de estruturação das unidades escolares). Em documentos internos do INAD, não foram encontradas muitas referências às ações desenvolvidas pelo Setor de Assistência Médico-Social, tampouco aquelas de pesquisa neste período inicial. Parece que o Setor de Ensino e Pesquisa, neste momento, priorizou as

[72] A aliança política entre Negrão de Lima e Albagli reforça a hipótese de que o Instituto Municipal de Nutrição tenha acomodado Albagli em cargo público, após a sua exoneração.

[73] Atualmente, temos utilizado na literatura a expressão "Educação Alimentar e Nutricional", buscando contemplar tanto a dimensão alimentar quanto a nutricional da alimentação. O Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, publicado em 2012, também adota esta expressão (BRASIL, 2012).

atividades de ensino ou, ao menos, diante da expansão das mesmas, aquelas com caráter de pesquisa ficaram secundarizadas. Em relação ao Setor de Assistência Médico-Social, as poucas indicações foram encontradas na transcrição dos depoimentos de profissionais de educação disponíveis na publicação comemorativa aos 10 anos da criação do Instituto, indicando a suplementação oferecida aos alunos desnutridos.

Nesse sentido, remetendo à função da extinta Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth, o Instituto Municipal de Nutrição iniciou a formação de profissionais em 1957, cuja atuação era voltada aos programas da Prefeitura. Teve início o curso de Educadora Alimentar[74] para professoras primárias da rede, por meio de convênio entre a Prefeitura do Distrito Federal e os Ministérios da Saúde e da Educação e Cultura. Tais profissionais atuaram nas escolas desenvolvendo ações de assistência e de educação alimentar. Nesta época, foi definida a necessidade de adequação de todas as escolas de educação primária para a realização de ações de assistência, o que resultou na aquisição de equipamentos e utensílios para as cozinhas. Foi ainda determinado que toda unidade escolar construída a partir de então deveria ter a infraestrutura adequada para a assistência alimentar (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

O Instituto iniciou, em 1958, a publicação do "Boletim do Instituto Municipal de Nutrição", organizado por nutricionistas e educadoras alimentares, a fim de orientar e divulgar a educação alimentar nas escolas municipais do Rio de Janeiro (COSTA *et al*, 2002; COSTA, 2001; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). Percebe-se, portanto que, já com a criação da Comissão de Alimentação Escolar e, posteriormente, com o Instituto Municipal de Nutrição, uma das atribuições do órgão era o desenvolvimento de ações educativas no âmbito do programa de alimentação escolar, embora em sua estrutura organizacional uma seção de Educação Alimentar só fosse oficializada em 1966 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no prelo).

Em 1959, iniciou-se a integração do Instituto Municipal de Nutrição com a Universidade do Rio de Janeiro[75] para efeito didático–pedagógico e disciplinar, conservando sua situação administrativa e financeira e passando o Instituto a ser denominado Instituto de

[74] Cargo criado em 27 de fevereiro de 1957. Segundo Costa *et al* (2002, p. 540), as educadoras alimentares eram professoras primárias treinadas no próprio Instituto"com o objetivo de servir de elemento de ligação entre o instituto e as escolas, onde desenvolveriam atividades educativas e orientariam a assistência alimentar. Esse cargo foi substituído em 1962 pelo de técnica de educação alimentar".

[75] Arbache (2006) indica que a Universidade do Rio de Janeiro foi criada em 1950, sendo, à época, chamada de Universidade do Distrito Federal. Em 1958, ganha então o nome de Universidade do Rio de Janeiro e, anos depois, tem seu nome alterado por mais duas vezes: em 1961 (Universidade do Estado da Guanabara) e 1975 (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, a UERJ).

Nutrição da Universidade do Rio de Janeiro[76]. Ou seja, tal integração visava à formação de profissionais, permanecendo o Instituto Municipal de Nutrição com suas atribuições administrativas. No ano seguinte, sua denominação foi novamente alterada, sendo renomeado de Instituto Estadual de Nutrição. Ao final de 1960, além das atribuições que já desenvolvia, o Instituto mantinha convênio com a Universidade do Estado da Guanabara, atualmente reconhecida como UERJ, para o desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa, oferecendo cursos de nível superior para a formação de nutricionistas[77] e de pós-graduação para médicos nutrólogos, além dos cursos de curta e média duração para merendeiras (nível elementar) e Educadoras Alimentares (nível médio), por meio do Setor de Ensino e Pesquisa (COSTA, 2001; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). Após a transferência do Distrito Federal do Rio de Janeiro para Brasília[78], o Instituto Estadual de Nutrição teve seu nome novamente alterado para Instituto de Nutrição do Estado da Guanabara, em 1961.

É importante também destacar que, apenas a partir de 1960, os cardápios oferecidos na alimentação escolar passaram a ser formulados tecnicamente por nutricionistas e educadoras alimentares do então Instituto Estadual de Nutrição, que planejavam as refeições ofertadas com base nas necessidades nutricionais, qualidade e custo dos gêneros alimentícios e de acordo com a natureza da instituição escolar, nível socioeconômico e tempo de permanência do aluno (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). Portanto, atribuição antes desenvolvida pela Universidade do Brasil começou a ser totalmente realizada pelo Instituto Estadual de Nutrição quatro anos após sua criação, que passou a gerir todos os aspectos relativos ao programa de alimentação escolar.

A já citada publicação de 13 de outubro de 1966 do Instituto de Nutrição do Estado da Guanabara aponta um período fértil na história do mesmo, que se iniciou logo após sua inauguração até 1960, e sugere que tal momento foi seguido de uma fase menos promissora a partir de 1961 até 1965. Em documentos internos que reconstruíram a trajetória do Instituto, descreve-se que o período de 1956 à 1960 foi de "grande atividade" e que "o quinquênio 1961-1965 não foi dos mais produtivos" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no prelo). No entanto, esta fase menos promissora atingiu não apenas o Instituto,

[76] Segundo D'Assumpção (2007), em 1961, a então Universidade do Rio de Janeiro possuía oito unidades vinculadas somente para efeito didático-pedagógico e disciplinar. Entre elas, estava o então Instituto Municipal de Nutrição.

[77] Profissão criada e regulamentada pela Lei n.° 5.276 de 1967.

[78] Inaugurada em 21 de abril de 1960.

como também a própria alimentação escolar enquanto programa público, que parece ter sido desprestigiada no período:

> [...] **vários refeitórios foram fechados**, para aumentar, de qualquer maneira, os índices das matrículas e nas novas escolas, o refeitório veio a ser, quase sempre, o pátio de entrada ou um alargamento de via de passagem [...]. A partir de 1961, foi progressivamente **suspensa a assistência alimentar** às escolas noturnas [...] e, posteriormente, dos cursos ginasiais [...]. Em 1965, depois de várias tentativas frustradas para **fechar o Instituto de Nutrição**, tentou-se, infrutiferamente e contrariando os resultados do inquérito realizado com propósito previamente determinado, **cobrar a merenda** nas escolas primárias. Felizmente, ante o protesto unânime dos Chefes de Distritos Educacionais e das Diretoras de Escola, o assunto ficou em ponto morto para desaparecer de pauta, em face de interesses político-eleitoreiros (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966, grifos nossos).

Este período de dificuldades coincidiu com a saída de Benjamin Albagli, seu fundador e diretor, da gestão do Instituto. Publicação interna de 1989 também corrobora a esta visão: aponta que, no período de 1956 à 1960, o incremento no número de atendimentos escolares em todos os níveis, graus e ramos de ensino foi de 148,6% e que, entre 1961 e 1965, foi de apenas 27,7%. Este menor crescimento seria reflexo da suspensão da assistência alimentar às escolas noturnas e cursos ginasiais, além da diminuição na oferta de cursos pelo Setor de Ensino e Pesquisa. Analisando atentamente ano a ano, percebe-se um franco crescimento no número de atendimentos entre 1956 (14.930.079 atendimentos/ano) até 1960 (37.143.279 atendimentos/ano). Em 1961, houve uma redução para 33.537.360 atendimentos/ano, correspondendo a um decréscimo de 9,2% em relação ao ano anterior. Nos anos seguintes, o número de atendimentos volta a crescer, embora em taxas menores que as observadas entre 1957 a 1959, período em que o Instituto Municipal de Nutrição apresentou maior produção (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989). Não foi possível confrontar estes dados com o número de alunos atendidos, pois não encontramos tais referências na publicação. Percebe-se que o decréscimo no número de atendimentos escolares ocorreu apenas em 1961, talvez também refletindo alguma influência da transferência do Distrito Federal do Rio de Janeiro para Brasília.

Interessante notar que a publicação de 13 de outubro de 1966 demarca a involução do Setor de Pesquisas, embora, conforme já indicado, não tenhamos encontrado referências às ações desenvolvidas pelo mesmo durante o período 1956-1960 em publicações internas do INAD. A referência encontrada a partir de 1960 destaca o desmantelamento do setor, conforme explicitado abaixo e, em 1967, o início das primeiras pesquisas sobre avaliação do estado nutricional de escolares (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). Além disso, certamente comprometida em destacar os grandes feitos da primeira gestão e da

que se iniciava naquele momento[79], foram exaltadas na publicação a retomada e a criação de novos cursos e o fortalecimento do Setor de Pesquisas:

> O setor de Pesquisas permaneceu, a partir de 1960, **completamente abandonado** enquanto o laboratório – **virgem e intocado** – transformou-se em sede do "Diretório Acadêmico'. Neste período (1961-1965) **caiu a qualidade do ensino** no curso de nutricionistas, reduziram-lhe os dias letivos e as cargas horárias e **acabaram com todos os outros cursos**. No ano de 1966, **sob a égide do Embaixador Negrão de Lima**, criador do Instituto de Nutrição, serão reiniciados, brevemente, os cursos para médicos, nos mesmos moldes dos primeiros, bem como restabelecidos os anteriores e criados novos cursos. No setor de pesquisas iniciou-se – com equipe altamente qualificada – trabalho de grande amplitude visando a avaliação do estado nutricional dos escolares [...] (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966, grifos nossos).

Embora o trecho acima destaque o declínio das atividades realizadas pelo setor de Ensino, inclusive com o fim de cursos antes oferecidos, documento interno do INAD revela uma trajetória de formação das Educadoras Alimentares e dos Técnicos de Educação Alimentar, com a convocação de, ao menos, seis turmas dos cursos voltados a este público (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no prelo). Tal constatação, de certa forma, nos faz reafirmar nossa percepção quanto às intenções da publicação comemorativa aos dez anos do Instituto.

Em 1963, foi inaugurada a atual sede do Instituto[80], contemplando salas de trabalho, Laboratório de Análises Bromatológicas, Laboratório Dietético e Auditório. Neste mesmo ano, o Decreto n.º 15, de 21 de junho de 1963 determinou uma Reforma Administrativa no Instituto de Nutrição do Estado da Guanabara, dispondo quanto à organização do Instituto de Nutrição do Departamento de Serviços Complementares da Secretaria Geral de Educação e Cultura (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

4.2 **O Instituto de Nutrição do Estado da Guanabara transforma-se em Instituto de Nutrição Annes Dias: um período de crescimento e de dificuldades**

[79] Conforme pode ser demonstrado pelo trecho a seguir: "[...] apesar dos tropeços encontrados, [...] teve os seus **cinco anos 'gordos'** no primeiro quinquênio, e os seus **cinco anos 'magros'** no segundo. É, agora, **no alvorecer do terceiro quinquênio**, pleno de esperanças, o Instituto de Nutrição começa nova e vitoriosa caminhada" (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL, 1966, grifos nossos).

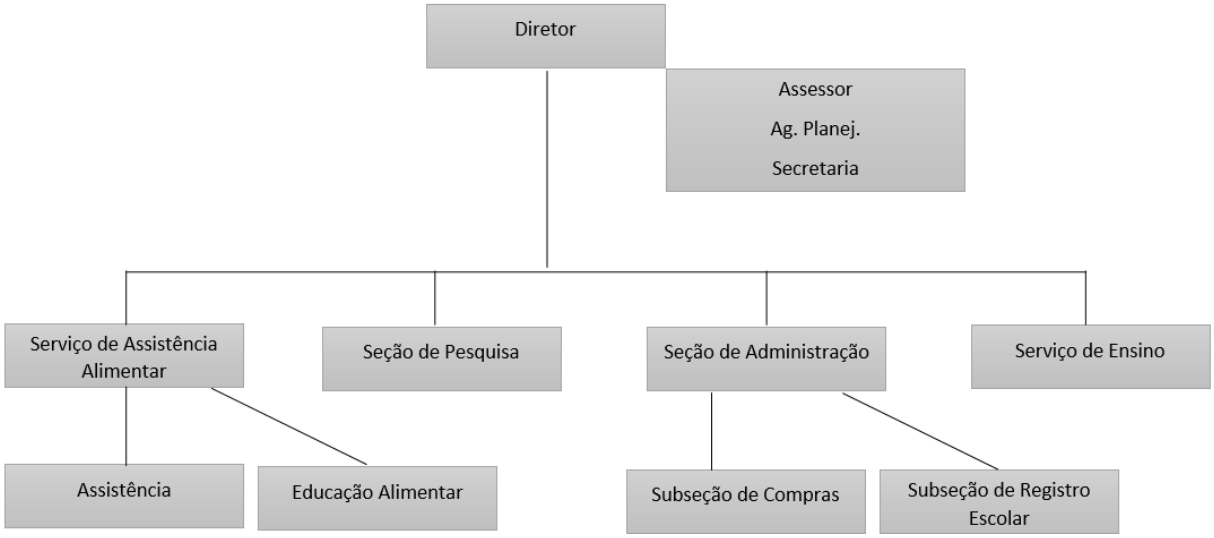
[80] Localizada na Avenida Pasteur, em Botafogo. Antes, era localizado na Quinta da Boa Vista.

Em 1964, o então Instituto de Nutrição do Estado da Guanabara passou a ser chamado de Instituto de Nutrição Annes Dias[81], em homenagem ao médico Heitor Annes Dias[82], ficando oficializado como órgão de pesquisa, ensino, projetos e supervisão técnica (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996; PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989). Segundo Costa (2001), neste momento, a estrutura do INAD sofreu alterações[83], organizando-se de maneira fragmentada:

> Sob o controle técnico e fiscalização do Departamento de Serviços Complementares da Secretaria de Educação, sua estrutura passou a ser a seguinte: Serviço de Assistência Alimentar, Serviço de Ensino, Seção de Pesquisas e Seção de Administração. Essa alteração, de certa forma, refletiu **mudanças no perfil do Instituto, que deixou de ser subordinado diretamente ao Secretário de Educação**, e instalou um Setor Administrativo em substituição ao Setor Médico-Assistencial, mantendo suas atribuições de pesquisa e ensino ao lado da assistência alimentar (COSTA, 2001, p. 27, grifos nossos).

Com as alterações, o organograma do INAD passa a ter a seguinte conformação:

Figura 1. Organograma do Instituto de Nutrição Annes Dias em 1965.



Fonte: Documentos internos do INAD.

[81] Pelo Decreto n.º 333 de 03 de março de 1964.

[82] Não havia uma relação direta entre a figura de Annes Dias e a trajetória do Instituto Municipal de Nutrição, posteriormente renomeado como Instituto de Nutrição Annes Dias em homenagem ao médico. Falecido precocemente em 1943, antes mesmo da criação do SAE, precursor do Instituto Municipal de Nutrição, a escolha de seu nome como patrono parece ter sido em função de sua trajetória como médico gastroenterologista e professor.

[83] Pelo Decreto n.º 253 de 08 de julho de 1964.

Nesta época, foram organizados grupos de trabalho formados por nutricionistas e Técnicas de Educação Alimentar[84] com o intuito de planejar e sistematizar as atividades de Educação Alimentar nas escolas, resultando na criação dos Boletins Ilustrados, voltados especialmente aos professores. Estes Boletins, que eram divulgados pelas Técnicas de Educação Alimentar, continham informações sobre princípios básicos da Nutrição e sugestões de atividades para que o professor desenvolvesse as ações educativas junto aos alunos (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). No ano de 1966, após o retorno de Albagli para a direção do Instituto, foi definida a seguinte finalidade ao INAD[85]:

> [...] **melhoria das condições de alimentação no Estado da Guanabara**, através da divulgação de conhecimentos sobre alimentos e nutrição; realizações de estudos, inquéritos e pesquisas nutricionais; preparação de pessoal técnico de vários níveis (superior, médio e primário); prestação de assistência alimentar à população escolar e colaboração com os órgãos estaduais e federais, **sobre todos os assuntos pertinentes à alimentação, da produção agrícola, ao consumo humano** (COSTA *et al*, 2002, p. 544, grifos nossos).

Desta forma, este Decreto ampliou as atribuições do INAD, pois o colocou como um órgão que atenderia não apenas a alimentação escolar, mas também seria responsável por orientar outros órgãos em temáticas afins à alimentação, inclusive a produção agrícola. Costa (2001) destaca que, a fim de atender esta finalidade, o INAD passou por uma reorganização de seu organograma, criando inclusive uma Seção específica de Educação Alimentar:

> [...] o Serviço de Ensino foi dividido em 4 seções: Cursos Médicos, Cursos de Nutricionistas, Cursos Diversos e Registro Escolar; o Serviço de Pesquisas em 2 seções: Seção de Inquérito e Seção de Laboratórios (de Bromatologia e de Bioquímica); e o Serviço de Assistência Alimentar também em 2 seções: a de Assistência Alimentar e a de Educação Alimentar. Desse modo, a estrutura do Instituto passou a ser ainda mais fragmentada do que a prevista no Decreto de 1964 (COSTA, 2001, p. 28)[86].

[84] Cargo criado em 1962 no Magistério em substituição ao de Educadora Alimentar (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

[85] Pelo Decreto n.º 729 de 25 de novembro de 1966 do Estado da Guanabara.

[86] As atribuições do Instituto eram: 1) ministrar cursos: a) de nível primário – para merendeiras, b) de nível médio – para professores primários, c) de nível superior – para formação de nutricionistas (4 anos); 2) ministrar cursos de atualização, extensão, especialização, mestrado e doutorado, para médicos, nutricionistas, dentistas, farmacêuticos e químicos, agrônomo, veterinário, etc.; 3) pesquisar o valor nutritivo dos alimentos, realizar inquéritos sobre a situação sócio-econômico-alimentar da população, promover a avaliação do estado clínico-nutricional da população, estudos dos grandes problemas metabólicos-nuttricionais, bem como da epidemiologia das doenças carenciais, com as suas repercussões no desenvolvimento nacional; 4) fornecer gêneros alimentícios às escolas, para confecção de almoço, merenda e desjejum, obedecendo aos cardápios elaborados pelo Serviço de Alimentação Escolar; 5) fornecer utensílios de copa e cozinha e equipamento necessário à preparação das refeições e manutenção da assistência alimentar ao escolar" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no prelo, p. 2). A publicação descreve as atribuições de cada um dos setores do Instituto. À Seção de

Além das seções citadas por Costa (2001), existia também o Serviço de Administração, que contemplava as seções de material, de almoxarifado e de contabilidade orçamentária. Cabe aqui destacar que cabia ao INAD, no âmbito da Seção de Material, a aquisição de gêneros alimentícios para as escolas, a requisição de utensílios de copa e cozinha, a conferência de notas fiscais e faturas das empresas fornecedoras, entre outras atribuições. À Seção de Almoxarifado competia o estoque de gêneros, utensílios de copa e cozinha e o transporte destes para as unidades escolares (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no prelo).

No ano de 1971, o Instituto de Nutrição Annes Dias recebeu, por acesso oficial, 268 Técnicos de Educação Alimentar, professores primários com formação pelo Curso de Educadora Alimentar, extinto em 1966, ou mesmo com Curso de Graduação em Nutrição. Publicação do INAD aponta que a chegada destes profissionais foi de fundamental

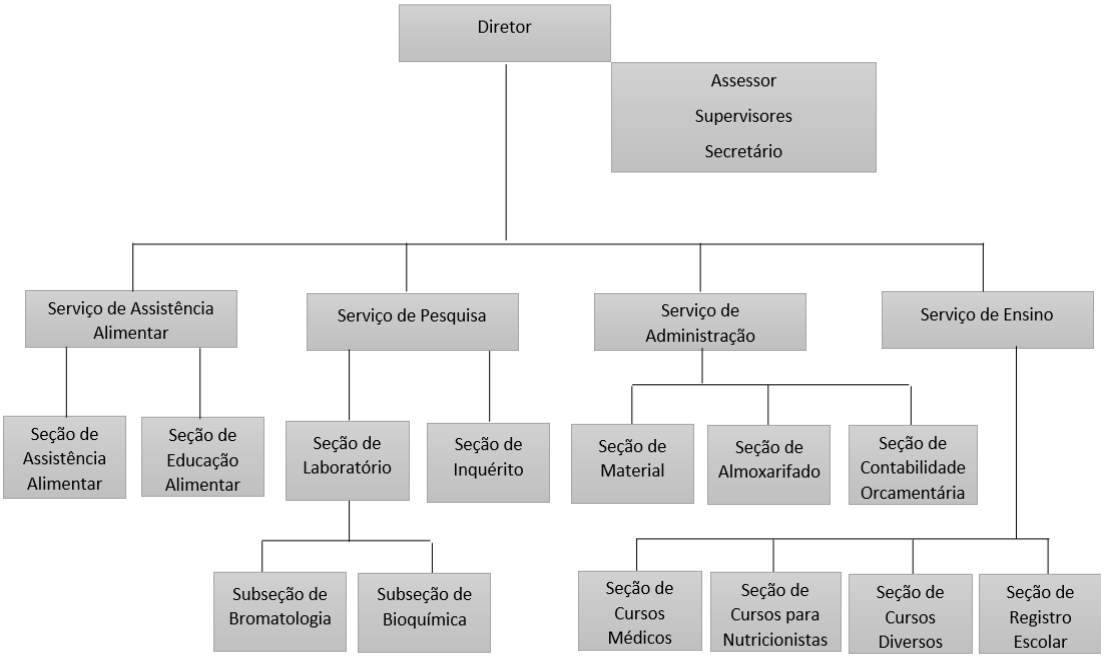
---

Cursos Médicos competia "[...] ministração de cursos para médicos – na modalidade convencional, ou sob a forma de extensão, atualização, aperfeiçoamento, mestrado e doutorado – visando a fornecer-lhes base para o equacionamento dos problemas relativos à alimentação e à nutrição humanas e suas repercussões, individuais e coletivas" (p. 6). Cabia à Seção de Cursos Diversos "ministração de cursos a qualquer profissional de nível superior, na modalidade convencional, ou sob a forma de ciclos de conferências, visando a fornecer bases para o equacionamento dos problemas relativos à alimentação e à nutrição humanas [...]" (p. 8). À Seção de Registro Escolar competia "executar todas as tarefas de natureza administrativa, relacionadas com as atividades didáticas, tais como cadastro de alunos, impressões, publicações e divulgação de programas e cursos, expedição de diplomas e certificados" (p. 9). À Seção de Inquéritos coube: "realizar pesquisas sobre o estado de nutrição das coletividades em geral, abrangendo os aspectos sócio-econômicos dos grupos inquiridos; coletar dados censitários que permitam o conhecimento minucioso dos recursos e disponibilidades alimentares das regiões estudadas; coletar, apurar e analisar os dados obtidos nos inquéritos que realizar" (p.11). Cabia à Seção de Laboratório: "exames bioquímicos, especialmente aqueles relacionados com a) estágio pré-clínico das doenças carenciais, b) estudo das doenças da nutrição, c) estudo dos fatores bioquímicos relacionados com as doenças metabólicas; planificar e coordenar os estágios de laboratório dos alunos dos cursos do Instituto; assessorar professores dos cursos" (p. 12). Ao Setor Bromatologia competia "estudos e ensaios tecnológicos que conduzam à melhoria das condições e armazenamento de matérias-primas alimentares e produtos derivados; estudo da composição química dos alimentos, pela análise dos seus elementos constitutivos; exame químico-bromatológico e verificação do estado sanitário dos gêneros [...], executando a análise, sempre que solicitado, de amostras de alimentos enviados pelo depósito ou escolas e emitindo o respectivo laudo; auxiliar na realização das aulas práticas da disciplina de Química Bromatológica; orientar a realização do estágio de laboratório dos alunos do curso de nutricionista; colaborar na execução dos cursos; participar, sempre que necessário, de bancas examinadoras" (p. 13). As atribuições do Setor de Bioquímica eram: "desenvolver trabalhos de pesquisa no campo da Bioquímica, de interesse imediato da Nutrição; auxiliar na realização das aulas práticas; cooperar no estágio de laboratório dos alunos do curso de nutricionistas; colaborar na execução dos cursos do Instituto; participar, sempre que necessário, de bancas examinadoras" (p.14). À Seção de Assistência Alimentar competia "coordenar a previsão das quantidades a serem adquiridas de gêneros e combustível; organizar tabelas dos cálculos; conferência dos mapas mensais de controle de gêneros e utensílios das escolas e unidades; fazer resumos estatísticos das atividades da Assistência Alimentar; orientar as Técnicas de Educação Alimentar quanto às preparações adequadas com novos gêneros introduzidos, as saídas de gêneros em relação ao número de alunos e as preparações mais aceitas" (p. 17). Quanto à Seção de Educação Alimentar cabia "planejar o trabalho de Educação Alimentar junto às escolas públicas primárias da Guanabara; elaborar boletins e publicações de Educação Alimentar para professores e alunos das escolas primárias; sugerir o material áudio-visual que deverá acompanhar o trabalho da Educação Alimentar; orientar as Técnicas de Educação Alimentar para um melhor desenvolvimento do Plano de Educação Alimentar nos Distritos Educacionais; atender a quaisquer solicitações sobre Educação Alimentar feitas ao Instituto de Nutrição" (p. 18).

importância, em especial para fortalecer o Setor de Pesquisas[87], que contribuía para o planejamento da Merenda Escolar a partir dos dados coletados sobre o programa (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

Até 1972, o INAD era subordinado ao Departamento de Serviços Complementares da Secretaria de Educação e Cultura, com o organograma abaixo indicado. Percebe-se que este vai se complexificando, incorporando novas atribuições e ramificando-se em novos setores e seções.

Figura 2. Organograma do Instituto de Nutrição Annes Dias em 1972.



Fonte: Documentos internos do INAD.

Costa (2001) indica que o Serviço de Assistência Alimentar, durante três anos, foi colocado diretamente vinculado ao Departamento de Serviços Gerais da Secretaria de Educação e Cultura, o que teria retirado do Instituto uma de suas atribuições principais.

[87] Nesta época, o Setor de Pesquisas contava com 23 profissionais. Tinha como objetivos: "elaborar projetos de pesquisa de diagnóstico para traçar perfis nutricionais da população pré-escolar e escolar da rede e montar um sistema de vigilância nutricional capaz de detectar o índice de recuperação de crianças hipodesenvolvidas, a fim de avaliar a eficácia do Programa de Nutrição Escolar". No entanto, apenas com a chegada dos Técnicos de Educação Alimentar, "houve condições para formar uma equipe devidamente treinada para desenvolver pesquisas que representassem o universo dos escolares da rede oficinal de ensino", visto que, até então, eram realizados estudos de menor proporção (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989, p. 5).

> As orientações emanadas pelos Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição, de alguma forma, exerceram influência na estrutura organizacional do INAD, que passou por um **momento de indefinição** nessa década de setenta. Entre 1972-1975, o **Serviço de Assistência Alimentar**[88] **esteve desvinculado** do Instituto e ligado diretamente ao Departamento de Serviços Gerais da Secretaria de Educação. Eram objetivos desse serviço: 'promover a melhoria das condições de alimentação e nutrição humanas da Guanabara e contribuir para a educação integral, desenvolvendo a educação alimentar, junto ao educando e à comunidade'. Ao INAD competiam os Serviços de Ensino e o de Pesquisas (COSTA, 2001, p. 35, grifos nossos).

Não tivemos subsídios para mapear, nos documentos e nas entrevistas realizadas, as inflexões desta desvinculação do Setor de Assistência Alimentar no INAD. Tampouco conseguimos caracterizar as condições do retorno deste setor à estrutura organizacional do Instituto, exceto a referência à fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. No entanto, imaginamos que a retirada desta atribuição possa ter tido um grande impacto no órgão, pois retirou de seu poder o programa que, de certa forma, lhe conformou e que constituía alvo de suas ações.

A Lei Complementar n^{o}. 20 de 1974 (BRASIL, 1974a), que determinou a fusão dos estados, definiu ainda que o patrimônio dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara seriam transferidos ao novo Estado, bem como os serviços públicos estaduais. No entanto, o INAD, à época pertencente ao estado da Guanabara, ficou definido como órgão municipal e não estadual. A fim de buscar pistas sobre os efeitos nos arranjos institucionais dos órgãos governamentais a partir da fusão dos estados, nos apoiamos no trabalho de Parada (2001), ainda que o mesmo tenha analisado a formação do Sistema Estadual de Saúde, por não termos encontrado referências específicas que analisaram a formação da Secretaria de Educação do estado do Rio de Janeiro. O autor aponta que a repartição dos equipamentos de saúde foi marcada pela disputa de poder entre os grupos remanescentes dos dois ex-estados, sendo que o estado da Guanabara tinha maior força que o antigo estado do Rio de Janeiro, por ter herdado o acervo do Distrito Federal. Na visão do autor, a repartição foi guiada por distribuição casuística das unidades, com algum grau de racionalidade técnica que buscou identificar o perfil da clientela dos serviços.

[88] Os objetivos do Serviço de Assistência Alimentar eram "promover a melhoria das condições de nutrição dos escolares da Guanabara e orientar a assistência e a educação alimentares, visando a elevar os índices de aproveitamento escolar" (p.8). O objetivo do Serviço de Pesquisa era "verificar o estado nutricional da população, em geral, e particularmente da população escolar, a fim de elevar o padrão de saúde e o rendimento da aprendizagem" (p.11). Quanto ao Serviço de Ensino, seus objetivos eram "aprimorar e atualizar os conhecimentos de profissionais ligados à nutrição e atender às necessidades de formação e atualização do pessoal ligado à assistência e à educação alimentares, nos diferentes níveis de ensino" (p.15). Ao Serviço de Administração, cabiam diversas atribuições, como previsão orçamentária, realização de tomada de preços para aquisição de gêneros alimentícios, efetuar prestação de contas, controlar a distribuição de materiais, etc (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1972).

Não podemos afirmar quais foram os critérios que definiram que o INAD ficasse na esfera municipal da Secretaria de Educação do novo estado do Rio de Janeiro[89], mas podemos nos questionar se a decisão foi pautada pela percepção de que, ao alocá-lo na Secretaria de Estado, o mesmo teria que assumir todo o território pertencente ao novo estado, o que ampliaria suas atribuições. Diferentemente dos serviços de saúde, que foram "repartidos" entre o município e o estado, na decisão de onde ficaria institucionalmente alocado o INAD talvez esse fator tenha contribuído. Com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foi ainda retirado definitivamente do INAD e transferido para a UERJ o curso de graduação em nutrição[90], sendo o mesmo institucionalmente acolhido como Departamento de Nutrição da Faculdade de Enfermagem. Posteriormente, em 1984, foi criado o Instituto de Nutrição da UERJ como uma unidade pertencente ao Centro Biomédico[91]. Assim, com a migração do curso de graduação para a UERJ, o INAD passou a ser um órgão fundamentalmente executivo, ficando então como o "órgão central das atividades de planejamento e supervisão do Programa de Alimentação Escolar", responsável pelo Programa de uma rede municipal de ensino em expansão (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Costa *et al* (2002) discutem esse momento de transição e indicam que tal mudança se fez com uma redução das atribuições do INAD :

> Quando, em 1975, os cursos para formação de nutricionistas e a pós-graduação para médicos nutrólogos foram transferidos para a UERJ, após a fusão da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro, o INAD **retornou ao Serviço de Assistência Alimentar** (englobando as seções do Serviço de Administração), permanecendo a Seção de Inquérito e a Seção de Laboratório de Bromatologia, o que marcava a **passagem do papel formador e assistencial** que o Instituto tinha, quando era responsável pelas atividades de ensino, **para o papel técnico e assistencial**, orientador da atividade de suplementação alimentar a escolares de sete a 14 anos no município do Rio de Janeiro. [...] **Provavelmente como reflexo da estrutura mais simples** que apresentou a partir de 1975, o INAD, subordinado, a partir de 1978, ao Departamento Geral de Educação, tinha por finalidade programar e desenvolver a **assistência e a educação alimentar**, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Tal finalidade era bem mais modesta do que a que lhe fora atribuída em 1966: (obter a) melhoria das condições de alimentação no estado, através da divulgação de conhecimentos, realizações de estudos e de pesquisas,

[89] Com a fusão do estados, foi criada a Secretaria Municipal de Educação e Cultura pelo Decreto-Lei nº 2 de 15 de março de 1975. Em 1986, com o Decreto nº 5.649, de 01 de janeiro, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura foi desmembrada, passando a existir a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e a SME.

[90] Vale lembrar que esta integração já tinha se iniciado em 1959.

[91] Pela Resolução nº. 519 de 1984 (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1984).

> preparação de pessoal técnico de vários níveis e prestação de assistência alimentar à população escolar (COSTA *et al*, 2002, p. 543, grifos nossos).

Inês Rugani Ribeiro de Castro[92], atualmente diretora do Instituto de Nutrição da UERJ e ex-diretora do INAD no período 1999 a 2005, em entrevista concedida à pesquisa, destacou a relação entre as duas instituições em função desta trajetória inicial partilhada por ambas:

> "[...] o INAD tem uma história muito interessante, né? [...] O Instituto de Nutrição da UERJ sai de lá no momento da fusão. [...] Aí o braço formação fica alinhado pelo Departamento de Enfermagem da UERJ, depois vira o Instituto [refere-se ao Instituto de Nutrição da UERJ], né? É muito incrível imaginar essa **coisa tão siamesa**, digamos, que a gente hoje tem uma outra forma de se interagir, mas que tem raízes. Professores nossos que estudaram no prédio que hoje a gente tem, né? É uma coisa incrível" (grifos nossos).

Esta interseção de trajetórias, bem como o fato das instituições apresentarem profissionais em comum, foram argumentos apresentados por alguns atores ao longo das entrevistas, quando questionados sobre o motivo pelo qual a UERJ foi a instituição que apoiou mais diretamente o processo de formulação da PMAN, o que será detalhado no próximo capítulo.

Em 1976, na direção de Lisette Pessoa Gomes da Cruz, o INAD passou a enfatizar também o atendimento ao pré-escolar, junto com a Coordenadoria de Pré-Escolar da SME (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). No ano seguinte, a SME definiu que os profissionais pertencentes à equipe externa de Supervisão Técnica fossem descentralizados, sendo lotados nos núcleos dos Distritos de Educação e Cultura (E-DECs)[93]. Pela dificuldade em repor os profissionais que iam se afastando do trabalho em função de aposentadorias, licenças especiais, licenças médicas e outras, os E-DECs foram se esvaziando. Concurso interno da SME foi realizado em 1982, permitindo a entrada de novos profissionais (professores) no INAD com o cargo de nutricionista. Em dezembro de 1984, os profissionais que estavam lotados nos E-DECs voltam para o INAD, permitindo o remanejamento para onde se fazia necessário (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

No entanto, a chegada de novos profissionais e o retorno daqueles lotados em outros locais parece não ter sido suficiente para atender às demandas. Uma das nutricionistas do INAD, durante a entrevista, comentou sobre o momento de realização do concurso interno da

[92] Neste capítulo da tese, identificamos apenas os trechos das entrevistas de Inês Rugani, porque a mesma participou de uma parte da trajetória do INAD como diretora. Por conta do cargo que exerceu, fica complicado explicitar sua fala sem que isso possibilite a identificação. Cabe lembrar que ela autorizou a identificação de sua entrevista e a divulgação de seus dados. Os demais entrevistados, como já anteriormente sinalizado, não serão identificados neste capítulo.

[93] Atualmente, nomeados Coordenadorias Regionais de Educação (CREs).

SME e a chegada de professores com cargo de nutricionista ao órgão, bem como a expansão, ao longo do tempo, das unidades escolares a serem acompanhadas:

> "[...] na verdade eu comecei como professora na Prefeitura em 76 e, quando eu me formei em 80 [em Nutrição], [...] eu vim [para o INAD]. Então nós ficamos aquele tempo que os **professores trabalhavam com a função de nutricionista**, mas o cargo de professor, até que aconteceu o concurso interno e nós passamos para o cargo de nutricionista. [...] trabalhei na supervisão na época. A gente tinha cinco escolas, **visitava semanalmente todas as minhas cinco escolas**. Então eu conhecia tudo das minhas escolas, sabia tudo o que acontecia. Depois... **foram pessoas saindo... foi aumentando** [refere-se ao número de escolas] pra sete, oito, dez [risos] [...]. [...] todos éramos professores. Algumas, as mais antigas, tinham feito um curso, o técnico, chamava técnico em nutrição [...] Nós trabalhávamos somente com a educação, somente para o Programa de Alimentação Escolar" (Entrevistada 10, grifos nossos).

Corroborando ao apontado no trecho acima, documentos do INAD indicam que, após a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, a rede municipal de ensino continuou sendo expandida, ao contrário do número de profissionais do Instituto:

> Em 1983, a situação tornou-se mais grave, pois a mudança da sistemática do Programa de Merenda Escolar[94] encontrou o Instituto de Nutrição Annes Dias com um **quantitativo insuficiente para realizar a supervisão técnica**, tão necessária, e que efetivamente acompanhasse a produção das refeições com sua problemática, motivada pela falta de adequação dos equipamentos e instalações das unidades de ensino, pela falta de treinamento do pessoal envolvido, além do número insuficiente entre os merendeiros ou a má distribuição deles. Quando a **rede oficial começa a fica mais extensa** com a implantação de vários CIEPs[95] e Casa da Criança o Instituto de Nutrição Annes Dias, neste momento, **perde o domínio sobre algumas fases** do Programa de Merenda Escolar como, por exemplo, **a aquisição e a substituição de gêneros**, fato que acarreta **grandes prejuízos** ao planejamento elaborado principalmente no que diz respeito à qualidade do atendimento. Assim, para que pudéssemos assegurar uma supervisão mínima em todo o município, foi necessário **interromper o trabalho de pesquisa** e modificar a atuação em outros setores deslocando os profissionais das diversas equipes para a supervisão que passou a ser a **prioridade maior** do Instituto de Nutrição Annes Dias (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989, grifos nossos).

[94] Em 1983, a compra de gêneros alimentícios que antes era efetuada de forma centralizada pela Companhia Geral de Abastecimento (COCEA) passou a ser descentralizada, o que ocasionou mudanças no cardápio da alimentação escolar e nos procedimentos para sua execução. Foram instituídos nas unidades escolares conselhos de pais e professores para acompanhar estas mudanças na execução do programa. Posteriormente, as funções dos conselhos foram ampliadas e passaram a contar com o Supervisor Técnico do INAD responsável pela escola. Em 1984, foi criada a Comissão Permanente de Controle e Acompanhamento da Aplicação da Sistemática da Merenda Escolar (CCME) subordinada ao Secretário Municipal de Planejamento. Composta por representantes desta Secretaria e das Secretarias de Educação (incluindo um do INAD), de Fazenda e do Instituto de Planejamento Municipal (IPLANRIO), tinha como funções acompanhar contratos com fornecedores, acompanhar custo de refeições, acompanhar recuperação nutricional e aproveitamento dos escolares, etc (COSTA, 2001).

[95] Centros Integrados de Educação Pública (CIEP).

Uma das nutricionistas indicou que, após sua formação em Nutrição e já como professora, ela também foi transferida ao INAD, e ressaltou a necessidade que se apresentava naquele momento de nutricionistas:

> "[...] o Instituto Annes Dias naquele momento precisava realmente de profissionais nutricionistas. [...] Então, [...] **nós fomos abduzidas da sala de aula**. O termo era praticamente esse, né. [...] eu saio com uma matrícula desse ambiente que é escolar e venho para o Instituto de Nutrição Annes Dias em 85. 1985" (Entrevistada 9, grifos nossos).

A despeito do número de profissionais insuficiente em relação à quantidade de unidades escolares que deveriam ser acompanhadas pelo INAD e, consequentemente, da necessidade de reestruturação de suas atividades, em 1985, foram criadas as Casas da Criança. Os objetivos oficiais deste programa eram, segundo Tabagiba (2010, p. 280) "prestar atendimento à população pré-escolar, de três a seis anos, nas áreas onde se evidencie o déficit em relação às oportunidades educacionais, nutricionais e de saúde" e "desenvolver um trabalho de investigação e criação pedagógica que atenda às necessidades da comunidade nos seus aspectos culturais, socioeconômicos e de desenvolvimento". A proposta era o funcionamento em horário integral, com a oferta de assistência alimentar. Neste sentido, o programa exigiu do INAD a orientação e treinamento de todo o pessoal envolvido, formando agentes educadores que eram indicados pelas associações de moradores das comunidades nas quais estava inserida a Casa da Criança (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996; TABAGIBA, 2010).

Posteriormente, foram criados os CIEPs e o INAD ficou também como responsável pelas atividades relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, quer no planejamento dos cardápios, quer no treinamento de profissionais e na orientação das compras dos gêneros alimentícios, que neste momento era feita de maneira descentralizada pelo diretor de cada unidade de ensino (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). A implantação destas novas unidades escolares tornou a rede ainda mais extensa, dificultando a atuação do INAD. A esse respeito, Costa (2001) destaca que foi um momento de grande preocupação para o órgão, em função da quantidade reduzida de profissionais para a Supervisão Técnica. As atividades da Pesquisa foram interrompidas, sendo priorizadas as de supervisão nas unidades escolares. A autora indica ainda que a necessidade desta priorização denotava "[...] mais uma vez o **estreitamento das funções anteriormente atribuídas** ao INAD para o plano da operacionalidade técnica, **à revelia** do que pudesse desejar o quadro técnico/profissional daquele Instituto" (COSTA, 2001, p. 38, grifos nossos).

Pode-se afirmar que antes o INAD acumulava, de certa forma, o papel de gestor do programa e o de responsável técnico no nível local, inclusive realizando compras de gêneros alimentícios, utensílios e gás de cozinha para cada escola. Com o aumento do número de escolas a supervisionar e o número insuficiente de profissionais, o INAD não conseguiu manter-se acompanhando a execução do PNAE da mesma maneira, delineando-se, de certa forma, um papel de gestor no nível central da administração, fazendo com que as atividades cotidianas de acompanhamento na ponta ganhassem outros contornos, sendo sempre insuficientes, mas sem deixar de existir. Sobre a criação destes dois novos projetos, os CIEPs e as Casas da Criança, e as inflexões desta expansão de unidades escolares na atuação do INAD e no próprio desenho do PNAE no município do Rio de Janeiro, uma das entrevistadas aponta:

> "Em 85 vem também um grande *boom* que é o projeto do Darcy Ribeiro, junto com o Brizola, [...] a implementação dos CIEPs e as Casas da Criança. [...] Quando eu cheguei [refere-se ao INAD] tinha uma média de quase duzentas colegas aqui, duzentas funcionárias. [...] toda uma proposta que realmente era para além da execução do programa de alimentação escolar na unidade, mas era a efetivação de todos esses processos de ações que tangiam ao cuidado [...]. Começamos, inclusive, a **ter um processo mais próximo, de toda semana**, [...] mas teve um momento do projeto que **não se pode mais ter um nutricionista em cada um deles** [refere-se às unidades de CIEP e Casas da Criança] **porque cresceu vertiginosamente**, né? [...] mas tínhamos na verdade uma proximidade muito maior. Implementávamos o serviço, ficávamos internamente no mínimo quinze dias direto na unidade" (Entrevistada 9, grifos nossos).

A atribuição do INAD em relação à proposta dos dois projetos era não apenas ofertar a alimentação, mas proporcionar um cuidado integral aos escolares. Nesta perspectiva, isso exigiu do órgão uma revisão de seu processo de trabalho o que, na visão da entrevistada, proporcionou uma mudança qualitativa importante para o desenho do PNAE no munícipio, porque exigiu que as mudanças feitas no âmbito dos CIEPs e Casas da Criança fossem expandidas para a rede como um todo. O trecho abaixo destacado nos alerta para duas questões importantes que parecem relacionadas: a da necessidade de expandir o PNAE com suas características diferenciadas por conta destes dois projetos (CIEPs e Casas da Criança) para toda a rede escolar e a mudança em termos de composição de cardápios, que passa a ter ainda menos preparações industrializadas[96].

[96] Não cabe aqui detalhar a trajetória do PNAE, mas a literatura acadêmica já indica que, em sua história, o programa foi utilizado para distribuição de alimentos industrializados formulados a fim de conformar um mercado consumidor interno (SANTOS *et al*, 2007). No entanto, tem sido ressignificado enquanto uma política pública de promoção do DHAA com vistas à concretização da SAN, valorizando hábitos e culturas alimentares regionais. No caso do município do Rio de Janeiro, as entrevistas indicam que já não era uma característica do

> "[...] **em 85 é um marco de mudança** nesse programa [refere-se ao Programa de Alimentação Escolar]. [...] Então o que se dava lá [refere-se aos CIEPs e Casas da Criança] **nesse momento politicamente tem que ser dado em toda rede**. Então muda substancialmente. **Sai essa lógica de preparações menos elaboradas** [...] e entra na verdade por um processo que é de pequena e grande refeição. [...] É fato que na verdade o **programa dá um salto qualitativo**, até porque o que se tinha, numa menor proporção, mas ainda se tinha a questão de alguns produtos da antiga CONAB[97] [...]. E aí eu tô falando de produtos enlatados, produtos que tinham muito caráter de formulados. Então era o pó que na verdade faria o leite com o morango, a feijoada enlatada" (Entrevistada 9, grifos nossos).

A esse respeito, tais projetos tiveram importância na mudança de planejamento dos cardápios oferecidos no âmbito do PNAE e sua ressignificação enquanto política pública, por passar a servir aos alunos refeições completas em função da mudança no projeto pedagógico que a inserção integral do aluno trazia. Tal inflexão trouxe ao INAD a possibilidade de reforço de sua equipe técnica, com a ida de professores com cursos de nutrição para atuação no órgão, demarcando o ano de 1985 como um momento de muita importância para o INAD:

> "[...] **sempre o Rio de Janeiro ele teve a frente das vanguardas** de tudo e isso fez uma reflexão no programa [refere-se ao Programa de Alimentação Escolar]. [...]. Mas tem um governante que foi o Leonel Brizola, [...] quando ele traz o Darcy Ribeiro no processo pedagógico que era a educação integral isso mexeu com os alicerces também da parte nutricional. Por quê? O próprio nome diz merenda [...], podia ser uma merenda mais elaborada mas era uma merenda. **A gente tinha cozinhas domésticas**, cozinhas funcionais, porém cozinhas adaptadas de espaços mais domésticos nas próprias escolas. [...] com essa nova proposta, faz com que a gente pense também num planejamento alimentar que venha dar conta desse pedagógico diferente. A criança já não ia ficar 4 horas na escola, ia ficar 8, então que planejamento alimentar a gente vai poder fazer? [...] Então o que que acaba acontecendo? Vejo um governante interessado em que professores que tivessem curso de nutrição pudessem ir pro Annes Dias, captar essas pessoas, pra poder engrossar essa frente. [...] Então a **gente tem um reforço muito grande**, foi quando eu também chego nesse processo né? Eu chego através de um concurso interno, e como eu, talvez tem hoje no INAD pelo menos 50% das pessoas que hoje estão lá, vem de 85 pra cá. [...] Então eu acho que o ano de 85 traz uma profunda **mudança de paradigma para a nutrição no INAD**" (Entrevistada 21, grifos nossos).

No entanto, apesar do reforço de profissionais no INAD, o mesmo continuou passando por dificuldades. Ao menos, é isso que apontou publicação interna de 1989. Neste ano, a estrutura do órgão na SME era a seguinte: Gabinete da Direção, Setor de Planejamento[98] com

---

programa ofertar aos escolares uma grande quantidade de alimentos formulados, mas o ano de 1985, com a implementação dos CIEPs e das Casas da Criança, proporcionou uma mudança nos cardápios.

[97] Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

[98] "Planeja a assistência alimentar proporcionada aos escolares da Rede Municipal de Ensino de acordo com padrões nutricionais estabelecidos, hábitos alimentares da população e a oferta de mercado dos gêneros

o Laboratório Bromatológico[99] e o Dietético[100], Educação Alimentar e Pesquisa[101], Controle Financeiro e Orçamentário, Almoxarifado, Administração, Setor de Supervisão[102], Setor de Estatística e Informática[103], Auditório e Biblioteca. O Laboratório Bromatológico[104] demandava reparos e manutenção em diversos equipamentos e, portanto, encontrava-se parcialmente desativado, realizando apenas algumas análises quando havia suspeita de contaminação de alimentos nas unidades escolares. O Laboratório Dietético, a partir de 1985, foi utilizado como almoxarifado, para guardar equipamentos e utensílios destinados às escolas. Em 1987, os profissionais da equipe de Pesquisa haviam sido reunidos no Planejamento Dietético. Dois anos depois, a situação não tinha melhorado: o Setor de Pesquisa, neste momento com apenas cinco profissionais, encontrava-se desativado, ligado apenas à avaliação nutricional dos escolares beneficiados pelo Programa em amostras não significativas da rede. O Setor de Informática e Estatística também apresentava dificuldades em gerar as informações necessárias para a gestão do PNAE. O Auditório necessitava reparos. O espaço destinado à Biblioteca, desde 1987, abrigava "provisoriamente" o E-1º DEC ((PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989). Quanto às atividades de Educação Alimentar, diante da escassez de profissionais:

---

alimentícios" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989). Nesta época, o setor de Planejamento englobava ações do planejamento do programa em si, como elaboração de cardápios, compra de gêneros alimentícios, e as ações mais voltadas ao Controle de Qualidade. Inês, na sua entrevista, indica que durante a sua gestão, tendo Fátima França como assistente de direção, a mesma insistia que as equipes fossem desmembradas como uma estratégia de fortalecimento e empoderamento das Coordenações, porque o Controle de Qualidade sempre seria atropelado pelas demandas do Planejamento. A separação das equipes ocorreu durante a gestão de Fátima França como diretora do INAD.

[99] "Destinado ao controle de qualidade de todos os produtos alimentícios e alimentos in natura nas fases de licitação e utilização dos mesmos nas escolas" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

[100] Sua função é "realizar todos os testes relativos à Técnica Dietética que é a ciência destinada a verificar e orientar quanto às técnicas adequadas de preparo do alimento desde sua seleção até a cocção, evitando perdas nutricionais dos alimentos quando utilizadas técnicas inadequadas" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

[101] "Transmite noções básicas de nutrição, objetivando a formação de hábitos alimentares corretos, indispensáveis à saúde física e mental do aluno" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

[102] Sua função é "coordenar, controlar e supervisionar as atividades relacionadas com a implementação e a execução do Programa de Merenda nas unidades de ensino" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

[103] "Calcula, confere e processa as informações e dados da Merenda Escolar, provenientes das unidades de ensino" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

[104] Uma das nutricionistas do INAD relatou durante a entrevista que começou a trabalhar no INAD em 1987, tendo atuado no Laboratório Bromatológico. Sua fala corroborou esta publicação que indicava o desinvestimento no INAD e especificamente no Laboratório, indicando que o mesmo foi se deteriorando, ficando sem insumos, instrumentos e infraestrutura necessária para seu adequado funcionamento, até ser definitivamente fechado.

> [...] **optamos por uma estratégia de usar os professores como multiplicadores dos assuntos por nós escolhidos**. As publicações produzidas pela Educação Alimentar são dirigidas a esses profissionais como subsídio para que possam desenvolver os temas propostos com seus alunos. [...] Como parte desta estratégia passamos também a integrar a equipe multidisciplinar formada pela Secretaria Municipal de Educação em 1988, para elaboração da Proposta Curricular, junto ao grupo de trabalho de Ciências. Uma outra abordagem da equipe de Educação Alimentar diz respeito aos treinamentos que passamos a realizar junto aos diversos grupos envolvidos no Programa de Merenda Escolar: nutricionistas, merendeiros contratados para atuar nos CIEPs. [...] Particularmente, em relação à atuação na área de Educação Alimentar, **queremos deixar bem claro o quanto nos desagrada** não termos atualmente condições de efetuarmos um **contato mais direto** com alunos, pais e professores a fim de instrui-los, acertadamente, sobre os conceitos de nutrição exercendo assim o caráter educativo da nossa profissão visando a uma real transformação de hábitos alimentares da população (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989, grifos nossos).

Diante deste quadro, foi elaborado e encaminhado à SME um Plano Emergencial[105] a fim de "atender um mínimo desejável para que o processo de Merenda Escolar não perdesse seu caráter técnico". Naquele momento, em 1989, de acordo com publicações internas, o INAD contava com 100 profissionais técnicos (com graduação em Nutrição) e 20 profissionais de apoio (professores) para realização de suas atividades. Na supervisão das unidades escolares, eram 73 profissionais para 1.013 escolas, com apenas sete elementos com a responsabilidade pelas atividades de planejamento dietético, educação alimentar, gabinete da direção, controle financeiro, entre outras (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989).

Costa (2001) indica que, em 1993, a estrutura do INAD passou por nova modificação, desativando definitivamente o Laboratório de Análises Bromatológicas e descentralizando para as CREs a distribuição de gêneros e utensílios às unidades escolares. Desta forma, permaneceram no Instituto as atividades relacionadas à assistência, pesquisa e educação alimentar. Ou seja, se antes o INAD era responsável por todas as atividades relacionadas à alimentação escolar, em função das dificuldades quanto à infraestrutura e número de

[105] Costa (2001) aponta que os pontos considerados essenciais pelo INAD para o aprimoramento do Programa eram: "**aumentar o número de funcionários**, pois o quadro atual impossibilitava o desenvolvimento de atividades educativas em nutrição, **diretamente** com alunos, pais e professores; dificultava fiscalizar a aplicação de suas recomendações quanto ao preparo e distribuição das refeições nas escolas, paralisava a pesquisa e as análises laboratoriais e impedia articular a assistência, a educação e a avaliação nutricional, diretrizes nas quais eram calcadas a proposta do Programa de Merenda Escolar", "rever o atual sistema de compras que impedia que o INAD fiscalizasse adequadamente os fornecedores", "adequar a área de funcionários do INAD que apresentava **grande diversidade de situação funcional** (nutricionistas, professores com graduação em nutrição, professores com curso técnico em educação alimentar, Especialista de Educação com graduação em nutrição, Especialista de Educação com curso técnico em educação alimentar", "ampliar e atualizar os recursos para treinamento de merendeiras" e "informatizar o serviço de controle do Programa de Alimentação Escolar" (COSTA, 2011, p. 43, grifos nossos).

profissionais reduzido, o órgão precisou readequar suas atribuições[106]. Sobre esse aspecto, uma das entrevistadas aponta:

> "[...] o INAD que comprava o gás [refere-se ao gás de cozinha], quer dizer, na escola X acabava o gás que ligavam pro INAD que comprava. Então eu acho que **houve uma evolução desses procedimentos todos**, tinha um projeto que tinha produção de leite, então o INAD tinha que ver a escola que precisava daquele leite, enfim tudo era muito... porque o **número de escolas era pequeno**" (Entrevistada 21, grifos nossos).

É interessante notar que o que a entrevistada aponta como uma evolução dos procedimentos foi considerado pela publicação de 1989 um prejuízo ao planejamento elaborado e à perda de "domínio sobre algumas fases do Programa de Merenda Escolar" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1989). Observamos que se trata de uma fase de transição de atribuições do INAD, de certa forma forçosamente ocorrida em função da quantidade insuficiente de profissionais frente às atividades a serem realizadas.

Segundo Costa *et al* (2002), diante deste cenário de dificuldades que o Instituto passava no período, foi instituído, em 1993, um grupo de trabalho para estudar e redefinir a "Política Nutricional e Educacional do Instituto Annes Dias" por meio da Resolução SME n.º 491 de 26 de maio de 1993. Costa (2001) aponta dois fatores que culminaram na formação deste Grupo de Trabalho, explicitando o que, na visão da autora, poderia ser considerado uma estratégia de defesa institucional do órgão e de seu espaço físico, estratégia esta que, segundo a ela, logrou êxito:

> [...] 1º) as professoras desviadas de função estavam sendo convocadas a retornar à sala de aula, **o que provocaria um grande abalo** na equipe de Supervisão Técnica do INAD, em grande parte composta por professoras, que mais tarde se formaram em Nutrição e que ainda não haviam sido enquadradas como nutricionistas; 2º) o prédio em que se localizava o INAD desde 1963 estava sendo requisitado pela MULTIRIO[107], o que implicaria na **transferência do Instituto para um andar no prédio da Secretaria Municipal de Educação e do acervo de seus laboratórios para outros órgãos responsáveis pela fiscalização sanitária no município** (COSTA, 2001, p. 45, grifos nossos).

[106] Essas dificuldades influenciaram também a atuação do Laboratório Bromatológico que, segundo uma das entrevistadas, realizava não apenas as análises de avaliação de marcas de gêneros alimentícios (atribuição que se mantém até hoje), como também análises sobre a qualidade dos gêneros, como o óleo de cozinha. No entanto, com a falta de insumos e infraestrutura adequada, o Laboratório foi se extinguindo, bem como o número de análises possíveis de fazer.

[107] Empresa de Multimeios do Município do Rio de Janeiro (MULTIRIO). Criada pela Lei nº. 2.029 de 18 de outubro de 1993.

Nenhuma menção direta a este período de dificuldades apareceu durante as entrevistas realizadas, mesmo naquelas feitas com profissionais inseridos há mais tempo no INAD. O que surgiu, e será explicitado a seguir, foi a realização de fóruns de discussão sobre as atribuições do INAD, já na primeira gestão de César Maia[108] na PCRJ, que posteriormente se desenharia como a alocação do mesmo na SMS. Ou seja, os fóruns foram citados como uma estratégia de revisão das atribuições do INAD e não relacionados ao contexto de dificuldades que o mesmo aparentemente vinha sofrendo. No entanto, imaginamos que estas questões não estavam desarticuladas, inclusive ao identificarmos que o objetivo da "Política Nutricional e Educacional do Instituto Annes Dias" era:

> [...] integrar o trabalho realizado no INAD à política educacional e nutricional **vigente nas demais instituições municipais**, de modo a **dar maior visibilidade** às funções desempenhadas pelos funcionários do Instituto, **acentuando sua importância** para as atividades educativas e as relacionadas à nutrição desenvolvidas no Rio de Janeiro (COSTA *et al*, 2002, p. 549, grifos nossos).

Como dito anteriormente, nenhuma menção direta foi feita a esse período de dificuldades e às estratégias de defesa do INAD que teriam sido orquestradas naquele momento. Porém, ao ser questionada sobre os motivos pelos quais a PMAN ainda não tinha sido publicada (o que será mais explorado no próximo capítulo), uma das entrevistadas revela uma trajetória do corpo de profissionais de ser combativo e remete à este momento em que os professores estavam sendo reconvocados. Indica ainda que teria havido um movimento de defesa do órgão que ficaria comprometido caso os profissionais com cargo de professor tivessem que voltar às salas de aula.

> "[...] porque a gente podia tá falando mais sobre isso [refere-se ao fato da PMAN não ter sido publicada, até o momento], **podia estar cavando espaços** [...]. Falta professor nas escolas, todo mundo vai embora, e **aí a gente via que o Instituto ia ficar sem ninguém** porque todo mundo era professor. **Aí faz um movimento, todo mundo vai lá, faz abaixo assinado,** então a gente tem uma história também de reflexão... **A gente não tem uma característica de aceitar tudo** [...]" (Entrevistada 21, grifos nossos).

Ou seja, a nosso ver, ainda que o Grupo de Trabalho tivesse como atribuição a redefinição das atividades do INAD e a integração com as demais atividades de alimentação e

[108] César Epitácio Maia foi prefeito da Cidade do Rio de Janeiro durante três mandatos: de 1993 a 1996; de 2001 a 2004 e de 2005 a 2008. Em sua primeira gestão, promoveu a descentralização administrativa, dividindo a cidade em Subprefeituras, e criou a MULTIRIO, no âmbito da SME. No Apêndice D desta tese encontra-se sistematizado um mapeamento sobre os gestores das três esferas de governo no período de 1985 a 2014, realizado com base em pesquisa nos jornais disponíveis na Hemeroteca Digital Brasileira, da Fundação Biblioteca Nacional.

nutrição realizadas na PCRJ, acreditamos que, num contexto de aparente vulnerabilidade institucional, esse espaço de discussão também pode ter constituído uma estratégia de fortalecimento do órgão. Vale ressaltar que a conformação deste Grupo de Trabalho ocorreu no primeiro ano de gestão de César Maia que, como se verá, teve um papel importante na redefinição das atribuições do INAD e na mudança de sua alocação institucional.

No entanto, outra visão é apontada por uma das entrevistadas. Para ela, a inserção do INAD nos outros espaços, para além do PNAE, se deu gradativamente (antes mesmo da ampliação oficial das atribuições) iniciada pelas atividades relacionadas ao controle de qualidade, pois o INAD começou a realizar essas ações em outros órgãos que não apenas a SME. Com esta aproximação com outros setores, o INAD e suas potencialidades teriam sido paulatinamente "descobertos".

> "[...] tudo foi muito devagar, [...] '– Ah, então a gente tem a Secretaria de Obras[109] que precisa da alimentação para o trabalhador, mas não tem quem faça. Ah, o Instituto pode fazer?' Podemos. [...] **Então assim a gente foi meio que se infiltrando dentro da Prefeitura** e os nossos interlocutores reconhecendo a nossa capacidade técnica [...] **nosso interlocutor já reconhecia na gente um potencial** [...] **essa coisa meio central poderia ser feita por nós** e não por profissionais que estavam executando as atividades nas pontas. Então assim a gente meio que já era da Prefeitura toda, mesmo sendo da educação. **Passar para a saúde foi uma coisa que aconteceu naturalmente**, não teve susto [...] **o difícil foi a saúde reconhecer** que, embora a gente tenha saído da educação e passado para a saúde, **a gente não era só da saúde** [...] a saúde quando nos trouxe, achou assim **'- Eba, são nossas'**" (Entrevistada 13, grifos nossos).

É interessante notar também que a leitura que esta entrevistada faz é bem distinta da que alguns outros entrevistados fizeram, especialmente em relação à inserção no setor saúde. Este outro olhar talvez se justique pela inserção desta entrevistada dentro do INAD, envolvida com os programas de alimentação coletiva e atuando diretamente com a Vigilância Sanitária. Ou seja, pode não ter vivenciado diretamente o movimento de consolidação da área de Nutrição na saúde, que será discutido a seguir. Como se verá, os primeiros anos de mudança para a saúde são apontados por outros entrevistados como um período em que não houve mudança das práticas institucionais, tampouco aproximação com o setor saúde. E, diferentemente da leitura desta entrevistada, é indicado como um momento no qual a saúde não reconhecia o INAD como um interlocutor.

[109] O INAD atuava, ainda que de maneira frágil, junto à Secretaria de Obras em função da responsabilidade técnica do programa de alimentação dos trabalhadores.

4.3 **Ampliação das atribuições do Instituto de Nutrição Annes Dias: a transferência para a Secretaria Municipal de Saúde e a trajetória no setor saúde**

Em 1994, concluiu-se a política de municipalização do PNAE, tendo o município do Rio de Janeiro assinado o Termo de Adesão à Descentralização do PNAE em 8 de março (COSTA *et al*, 2002). Um ano depois, a competência técnica do INAD foi transferida para a SMS, ficando ligada diretamente ao Gabinete do Secretário durante a primeira gestão do Prefeito César Maia (de 1993 a 1996) no município do Rio de Janeiro. À primeira vista, imagina-se haver uma certa incoerência entre o compromisso assumido pelo município quando assinou o Termo de Adesão à Descentralização do PNAE e sua transferência para SMS. No entanto, havia, na época, a discussão sobre a organização da Área de Alimentação e Nutrição na estrutura da PCRJ, visando à integração e ampliação das ações relacionadas à alimentação e nutrição em diversos órgãos e instâncias. Portanto, apesar da migração do INAD para a SMS, o órgão continuou como responsável técnico pelo PNAE.

Uma das entrevistadas revelou mais detalhes sobre este processo de reflexão a respeito da ampliação do papel do INAD na PCRJ, indicando que esta discussão teve a participação inclusive dos Secretários de Saúde e de Educação. Aponta ainda um reconhecimento de que, dada a estrutura do INAD, cabia pensar uma instituição que ampliasse suas atribuições para além do PNAE. Esta fala é bastante interessante porque revela o que parece ser a existência de visões distintas dos profissionais do INAD acerca das competências do órgão: se um grupo de atores identificava a perda de controle de todas as fases de execução do PNAE e a impossibilidade de executar diretamente ações educativas com os alunos e pais dos escolares no nível local como um prejuízo à qualidade do programa, outro grupo parecia se identificar com a perspectiva de uma atuação mais central do órgão, inclusive com a ampliação de suas competências para além da SME. Ou seja, aqui se distinguem dois projetos políticos para o INAD: de um lado, um órgão executivo, de outro, matriciador das ações de alimentação e nutrição no município e coordenador de uma área técnica.

> "[...] a história do INAD [...] se imbrica lá com o Programa de Alimentação Escolar. E eu acho pela sua inserção em várias ações na Prefeitura, **se viu nessa estrutura a possibilidade de ampliar essas competências. Seria reduzir muito a competência de uma instituição somente ao Programa de Alimentação Escolar.** Então eu estava presente em alguns fóruns, isso em 94, 95 ou 96 quando se concretiza essa mudança mais estrutural que é a mudança que a gente vive hoje. **Eu via na fala das pessoas um reconhecimento do INAD**, de que o INAD poderia atuar, como ele atuava no programa [refere-se ao PNAE], por outros setores da

> Prefeitura. Então essa ampliação dessa competência ela foi minimamente estudada, teve grupo de trabalho, eu participei desses grupos de trabalho, **nos gabinetes com Secretário de Saúde, Secretário de Educação**. E aí essas conversas vêm desde 94, 95, 96, aí em 96 isso se concretiza [...]" (Entrevistada 21, grifos nossos).

As entrevistas indicam que não existia uma coordenação de nutrição na área de saúde coletiva na SMS, o que existia eram nutricionistas que atuavam nas gerências, como a da criança. Mas as ações eram muito fragmentadas. A discussão sobre a articulação das ações de alimentação e nutrição começou nesta época, por meio de grupo de trabalho, pelo entendimento de um determinado grupo de atores de que era necessário ter um órgão que centralizasse e coordenasse de maneira mais articulada as ações de alimentação e nutrição na PCRJ. Este grupo de trabalho citado no trecho destacado acima foi apontado por Elizabeth Riguete Morais, na época Subcontroladora Geral do Município do Rio de Janeiro, em mensagem ao então Prefeito César Maia em 18 de setembro de 1995[110]. É interessante notar que, ao que indica a mensagem, quem liderou a discussão sobre a estruturação do INAD foi a SMS, e não a SME, onde ainda estava alocado o órgão naquele momento.

> É do nosso conhecimento que a **Secretaria Municipal de Saúde** [...] está realizando estudos com vistas à estruturação do Instituto Annes Dias. Na última reunião do Grupo de Alimentação, criado pelos Decretos nº. 13.389/94 e 13.548/94, [...] foi discutida a **necessidade de redefinição das atribuições** daquele Instituto, que poderia assumir, **segundo opinião unânime dos membros do aludido Grupo**, a **função de órgão disciplinador, centralizador e controlador da política de alimentação da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro**. Para a efetivação da medida proposta o Instituto Annes Dias passaria a contar, obviamente, com uma **estrutura maior**, que lhe ensejasse condições reais de regular o sistema de alimentação dos entes públicos municipais envolvidos em tal mister, **o que parece aos integrantes do Grupo uma iniciativa altamente vantajosa para esta Prefeitura** (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995, grifos nossos).

Para integrar todas as ações, a PCRJ definiu o envolvimento de técnicos de diversas Secretarias Municipais e coube ao INAD o papel de realizar a integração destas ações. Segundo publicação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1996), esta reestruturação ficaria inicialmente circunscrita à SMS, envolvendo gradualmente as demais Secretarias

[110] Esta mensagem da Subcontroladora Geral do Município do Rio de Janeiro ao César Maia foi destacada em uma das entrevistas realizadas com atores do INAD, exatamente por indicar as funções que o mesmo deveria ter: "[...] gosto de reviver os processos onde estão os escritos, né. Porque ela enxerga [refere-se à Controladoria] e propõe que este Instituto [...] esteja onde ele está, que é sair da educação e ir pra saúde, mas como um **Instituto que seria um órgão disciplinador, normativo e fiscalizador**. São três palavras que são terríveis, né? É, mas já [...] **vislumbrando a condição da potencialidade** dessa instituição de poder justamente colaborar no processo de organização dessas diversas áreas [...]" (Entrevistada 9, grifos nossos).

Municipais[111], sendo que as competências seriam definidas pelas "diretrizes da Política de Alimentação e Nutrição a nível de Município"[112]. Esta publicação aponta como diretrizes gerais da Política Municipal:

> [...] normas traçadas em conjunto com órgãos afins; ações e programas de Assistência e Educação Nutricional; implementar práticas de Vigilância Nutricional, junto aos diversos programas; especificar, acompanhar e emitir pareceres sobre licitações para compra de gêneros alimentícios; assessorar desenvolvimento de projetos de obra/reforma na área de Alimentação e Nutrição" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Inês Rugani aponta qual era o raciocínio, na sua visão, que embasava a transferência do INAD para a SMS, fazendo uma analogia à experiência de institucionalidade das ações de alimentação e nutrição no cenário federal à época, o INAN. Cabe lembrar que o INAN foi uma autarquia do MS, responsável por ações de alimentação e nutrição tanto sob sua ingerência direta no âmbito do setor saúde, como também por aquelas ações intersetoriais, que envolviam outros setores governamentais. Portanto, de maneira semelhante, a entrevistada refere a ideia de ampliação das atribuições do INAD como órgão responsável pelas ações de alimentação e nutrição no município à experiência do INAN.

> "A ideia era que o INAD **assumisse uma função estratégica** na Política de Nutrição, que nem se chamava de Política de Nutrição, **se chamavam ações de nutrição** na cidade. E como as ações de nutrição eram, **na visão do César Maia,** a natureza das ações **eram ações de saúde, elas tinham que ficar na Secretaria de Saúde.** Então **seria mais rápido** porque podia **estar ligado direto ao Prefeito**, porque seria uma coisa intersetorial, né? E, é muito interessante porque eu desconheço qualquer contato do César Maia com a história do INAN, mas eu acho

[111] Embora o projeto de integração tenha se iniciado neste período, com a proposta de gradualmente envolver as demais Secretarias da PCRJ, isso ainda não ocorreu plenamente. As entrevistas revelam que existem "áreas técnicas" de nutrição em outras Secretarias. É o caso, por exemplo, da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), hoje Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Uma das nutricionistas entrevistadas destaca que, embora a integração não tenha acontecido com a SMAS, a indicação da pessoa que coordenaria esta área técnica foi realizada pelo INAD. Outro exemplo é a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência (SMPD), que também possui um corpo de nutrição, porém desarticulado do INAD. Questionada sobre os motivos que, até o presente momento, impediram a articulação plena destas ações no INAD, a entrevistada aponta "[...] Eu acho que, **num primeiro momento**, como o INAD estava indo para a Secretaria de Saúde, **tinha um trabalho que não é pequeno**, né? De pelo menos articular essas ações no âmbito da saúde, né? **Mas se tinha, e se tem, a intenção de ser mais orgânico** em relação às ações que são desenvolvidas na SMAS, né? E que a gente ainda faz algumas parcerias, mas não acontece de forma mais estruturada. Porque **tinha um desejo do INAD ter um papel mais de matriciador de todas essas ações que aconteciam até em outras Secretarias**. Então no papel é assim, a missão é alimentação e nutrição na PCRJ, é, **mas de fato a gente está é fortemente na saúde, a educação a gente não deixou de desenvolver também**. E, nos outros programas, nas outras Secretarias, a gente tem atuações em diferentes níveis, né? [...] Então, está menos estruturado para outras secretarias, mas **acho que isso ainda é um processo**, né?" (Entrevistada 8, grifos nossos).

[112] Cabe aqui destacar que o documento que expressa formalmente as diretrizes da PNAN só é publicado em 1999, portanto, três anos depois desta reestruturação no município.

> que **ele fez uma trajetória semelhante** [...]. E aí isso tem uma série de repercussões, em termos **de estrutura, de organização, de governabilidade** sobre as ações que cabiam ao INAD. Que eu acho que vão **pautando um pouco o cenário e o delineamento para a elaboração da política** [refere-se à PMAN]" (grifos nossos).

Até 1995, a atribuição do INAD era coordenar tecnicamente o PNAE desenvolvido na rede municipal de educação. Com a migração para a SMS, concretizada neste ano, houve uma ampliação da missão institucional e atribuições do órgão: passou a funcionar como apoio matricial e área técnica das ações de alimentação e nutrição desenvolvidas no município do Rio de Janeiro, ainda que tais ações não estivessem no âmbito do setor saúde (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). Embora a transferência do INAD para a SMS tenha sido oficializada em 1995, a ampliação de suas atribuições só ocorreu no ano seguinte:

> Ficou definido que o **INAD assumiria essa função organizadora, tendo então suas atribuições ampliadas**. Entendendo que as ações de alimentação e nutrição **são eminentemente de saúde**, optou-se pela transferência do INAD para a Secretaria Municipal de Saúde. Esta foi concretizada por meio do Decreto n.º 13.795, de 3 de abril de 1995, ficando o Instituto **vinculado diretamente ao Gabinete da Secretaria Municipal de Saúde**. Em 1996, foi formalizada por meio de Decreto n.º 15.441, de 20 de dezembro de 1996[113], a **ampliação das atribuições do INAD**. Desde então, esse órgão tem a responsabilidade de subsidiar **o planejamento, a implementação e a avaliação da política de alimentação e nutrição** do município (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009, grifos nossos).

O trecho acima e a fala da Inês nos revelam algo interessante. Embora o INAD já coordenasse as ações de alimentação e nutrição no PNAE, foi apenas com a ampliação de suas atribuições por meio do Decreto[114] acima referido que se oficializa o INAD como o órgão responsável pela política de alimentação e nutrição no âmbito municipal, porque a partir daí que se centralizam nele as ações de alimentação e nutrição da PCRJ, antes dispersas

[113] Este Decreto definiu a ampliação das atribuições do INAD: "subsidiar o planejamento, a implementação e a avaliação da política de alimentação e nutrição do município; desenvolver programas de alimentação e nutrição no município; promover inspeções sanitárias sistemáticas em unidades municipais onde produzam-se refeições; promover intercâmbio técnico científico com órgãos de nutrição de outras instituições; controlar a qualidade dos gêneros alimentícios e do material de higiene e limpeza sob os aspectos físico-químico e microbiológicos; manter laboratório bromatológico e microbiológico para a garantia de qualidade dos gêneros alimentícios e das refeições servidas" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996). Este Decreto definiu, portanto, as atribuições do INAD envolvendo não apenas as atividades relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, como também fornecimento de alimentação em serviços hospitalares e abrigos, controle de alimentos comercializados, acompanhamento do estado nutricional, entre outros.

[114] O Decreto n.º 13.795 de 1995 definiu ainda que os recursos do orçamento da Secretaria Municipal de Educação vinculados ao custeio e investimento do INAD seriam remanejados para o orçamento da SMS e que os servidores lotados, assim como os cargos comissionados e funções gratificadas, passariam a pertencer ao quadro da SMS (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1995).

em outros arranjos na gestão municipal. É curioso notar ainda que, de um órgão que aparentemente passava dificuldades na SME, com a mudança para a SMS, o INAD ficou diretamente ligado ao Gabinete do Secretário Municipal de Saúde, à época, Ronaldo Luiz Gazolla[115], o que poderia sugerir um período de maior investimento no órgão. Outro aspecto que merece destaque é que, embora o raciocínio estratégico tenha sido transferir o INAD para a SMS porque, considerando a perspectiva intersetorial da nutrição, ele poderia estar ligado diretamente ao Prefeito, o mesmo foi ligado ao Gabinete do Secretário.

No entanto, é preciso apontar que algumas entrevistas revelaram que a alocação do INAD junto ao Gabinete do Secretário de Saúde foi transitória, visto que a gestão municipal estudava uma reestruturação da própria SMS. Nesta época, no organograma da SMS, existiam duas Superintendências: a de Serviços de Saúde e a de Saúde Coletiva. E, enquanto o processo de reestruturação da SMS ocorria, o INAD ficou vinculado ao Gabinete do Secretário (como disse a entrevistada 8, em função da "forma com que a gestão do INAD naquele momento via os seus caminhos"), mas tecnicamente subordinado à Superintendência de Saúde Coletiva.

Obviamente, é importante discutir que a aparente divergência de ideias sobre qual seria o papel do INAD entre os profissionais que ali trabalhavam também pode influenciar a visão se o INAD estava ou não em apuros na época. Ou seja, se para um grupo de atores o papel do INAD era atuar mais em nível local como um órgão executivo, acompanhando todas as fases de execução do PNAE, ter um número de profissionais reduzido impede o controle de todas as atividades e, nesse sentido, pode expressar um enfraquecimento do órgão. Por outro lado, se o grupo compreende que não cabe ao órgão (apenas) esse papel, ou melhor, se diante da expansão das unidades escolares, há que se redesenhar as atribuições do órgão, o momento de dificuldades pode ser visto como uma janela de oportunidade para o fortalecimento e ampliação do INAD na estrutura da PCRJ. Essa situação parece expressar, portanto, uma divergência de projeto político para o INAD entre os atores que ali atuavam, com propostas divergentes sobre o que deveria ser o órgão. De qualquer forma, documentos internos, já

[115] Gazolla foi nomeado Secretário Municipal de Saúde em março de 1991, pelo então Prefeito Marcelo Alencar, gestão anterior ao primeiro mandato de César Maia na PCRJ. Gazolla se manteve no cargo por um longo período, resistindo à mudança de Marcelo Alencar para César Maia e deste para seu sucessor, Luiz Paulo Conde, que tinha sido Secretário de Urbanismo em sua gestão como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro (SOUZA, 2010).

anteriormente apontados, reforçam a ideia de que o INAD estivesse em um período de dificuldades neste momento[116].

A gestão de César Maia, especificamente o primeiro mandato, é apontada por alguns profissionais do INAD como fundamental para a constituição do órgão como integrador das ações de alimentação e nutrição no município. Neste sentido, Inês Rugani aponta:

> "[...] essa questão de perspectiva matricial foi uma visão do César Maia numa das gestões dele, **uma visão que eu acho de um alcance** que as pessoas não dimensionaram na época [...]. Por algum motivo o César Maia gosta da nutrição, **ele vê na nutrição uma coisa muito estratégica**, pra nossa sorte, porque isso potencializou uma série de trabalhos. [...] **foi um cara que abriu todas as portas, deu muitas cartas brancas e chancelou medidas que acho que outros prefeitos não teriam chancelado**. Isso foi fundamental pra gente constituir o INAD com a cara que ele teve, eu acho que uma marca foi ter o César Maia como Prefeito e o Gazolla como Secretário de Saúde, que também **apostou muito numa proposta arrojada pro INAD**" (grifos nossos).

É interessante notar que, embora a primeira gestão do César Maia na PCRJ seja avaliada como bastante favorável ao INAD, foi neste momento que, segundo Costa (2001), o mesmo é ameaçado de ter seu espaço físico tomado pela então criada MULTIRIO, o que teria estimulado uma bem sucedida estratégia institucional de defesa do Instituto (embora a autora não esclareça qual teria sido) pelo seu corpo de profissionais. No entanto, seu mandato parece ser bem avaliado exatamente em função da potencialidade e matricialidade que a transferência do INAD para a SMS trouxe ao órgão[117]. Embora não tenha sido diretamente o nosso objeto de estudo, é possível questionar se esta estratégia de defesa institucional a qual Costa (2001) se refere não teria repercutido favoravelmente no que se desenha posteriormente para o INAD: a mudança para a SMS e a ampliação de suas atribuições. É como se, com a mudança de gestão, uma janela de oportunidade se abrisse para o órgão, que passa de um possível enfraquecimento dentro da estrutura da SME para a aposta em ser um órgão central na SMS, ligado diretamente ao Secretário de Saúde, com a responsabilidade oficial de todas as ações de alimentação e nutrição da PCRJ.

No entanto, na prática, entre 1995 e 1998, há poucos avanços na estruturação da nova missão do INAD. Inês Rugani aponta alguns fatores que contribuíram para essa morosidade

---

[116] Como o que aponta que, em 1990, a SME passou por mudanças em seu organograma, sendo criado o Departamento Geral de Atividades Educacionais. Este teria sido criado para desenvolver algumas competências anteriormente incumbidas ao INAD, o que teria gerado um processo de esvaziamento do órgão. A partir daí, o INAD passou a ter "atividades eminentemente técnicas" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

[117] Inês destaca em sua fala a importância de Ronaldo Gazolla (Secretário Municipal de Saúde) e Cristina Boaretto (Superintendente de Saúde Coletiva), como gestores que queriam ver o "INAD dar certo".

na concretização da posição do INAD enquanto matriciador das ações de alimentação e nutrição no município. Sua fala reforça nossa hipótese de que existiam projetos políticos para o INAD distintos entre os profissionais que ali atuavam neste momento de transição, o que poderia ter favorecido uma certa resistência às mudanças propostas. Além disso, a cultura institucional de toda uma trajetória daquele órgão voltado à alimentação escolar, com um quadro de profissionais que ajudaram a construir esta trajetória, não se modifica apenas com a mudança no organograma. A nosso ver, a mudança do arranjo institucional abriu espaço e trouxe a oportunidade do que deve ser[118] o INAD, ao menos na visão de um grupo de atores. No entanto, o "pode ser", ou seja, as possibilidades de uma mudança efetiva nas práticas e na cultura institucional do órgão ficaram por ser concretizadas posteriormente, mais especificamente a partir de 1999, com algumas apostas que tiveram como objetivo fazer acontecer esta renovação do INAD, ou seja, fazer acontecer a mudança das práticas.

> "[...] a gente passou um período [...] de um **diálogo um pouco entre surdos**, no meu entendimento, da então diretora que **não olhava pra saúde como um setor compreensível**, né? Toda a trajetória da educação, toda a **cultura institucional da educação**, então era um desafio muito grande aí. E a saúde olhava pro INAD e falava assim: '**eu nunca precisei do INAD, pra que eu preciso dele?** No que ele pode ajudar, se ele não fez nenhuma diferença pra mim até hoje? Então, [...] **ninguém da saúde reconhecia naquele gestor que estava lá uma pessoa do seu time, porque não era mesmo.** [...] quando eu cheguei no INAD, a fala [...] das nutricionistas que estavam lá era o seguinte: '- A saúde tem que dizer o que ela quer da gente'. E eu dizia: '**Não, a gente é que tem que dizer pra saúde o que a gente quer deles'**" (grifos nossos)

Publicação interna do INAD (2009) revela que, apenas a partir de 1999, inicia-se um movimento de mudança nas práticas para concretizar a ampliação das atribuições do INAD. Os fatores que teriam contribuído para isso foram a mudança de direção, com a chegada de Inês Rugani como diretora, e a transferência para o INAD de duas equipes de nutrição, uma delas antes vinculada à Superintendência de Serviços de Saúde e outra vinculada à Coordenadoria de Infraestrutura, ambas da SMS. Inês foi convidada a assumir o cargo de diretora do INAD pelo então Secretário Municipal de Saúde Ronaldo Gazolla, a fim de apoiar a construção desta matricialidade das ações de alimentação e nutrição. Desde então, ampliou-

[118] Fazemos referência aqui à visão de Carlos Matus, autor da área de planejamento em saúde, para o qual, conforme indica Mattos (2010), o planejamento deve envolver tanto o "deve ser" quanto "o pode ser". O autor aponta ainda "Matus sustentará que o planejamento tal como pensado na América Latina, embora concebido como **necessário**, nem sempre era **praticável**, ou seja, nem sempre era **possível**. Ele sugerirá que tal planejamento não incorporava em seu interior as análises sobre sua própria possibilidade. Esta crítica já apresenta duas temáticas que atravessam toda a sua obra. A primeira fala da necessidade de que o planejamento lide tanto com o **deve ser** quanto com o **pode ser**. Matus criticará duramente as formas de pensar que se limitam a indicar os procedimentos **necessários**, sem levar em conta suas **possibilidades**" (Mattos, 2010, p. 2329, grifos do autor).

se a atuação do INAD junto às diversas instâncias da PCRJ (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009). Foi também neste momento que se instalam as Coordenações de Nutrição na Atenção Básica e na Atenção Especializada no INAD que, até então, não existiam. Neste momento de transição, como apontado no trecho de entrevista acima, foi necessário que os profissionais do INAD fizessem um movimento de buscar as parcerias, de "bater na porta" e de apresentar a que vieram, em especial a Coordenação de Nutrição na Atenção Básica, em função do que já foi explicitado: a dispersão das ações de nutrição em saúde pública em vários arranjos dentro da própria SMS.

Inês Rugani indica os desafios deste período de transição na trajetória do INAD no momento em que esteve à frente da direção do Instituto e ressalta as articulações imaginadas à época, tanto com outros setores da PCRJ, como articulações externas, como com as universidades. O projeto político que se constituía era transformar o Instituto exclusivamente voltado para a SME, com algumas poucas atribuições na Secretaria Municipal de Obras (em função do Programa de Alimentação do Trabalhador), para um órgão que articulasse e matriciasse a nutrição na PCRJ. Ou seja, a aposta era transformar um órgão executivo em um coordenador de uma área técnica[119], desenho que já vinha se iniciando em função das dificuldades em termos de recursos humanos que o INAD vinha passando, como já explorado aqui. É curioso notar que o projeto político apresentado na fala se assemelha à proposta do então Prefeito César Maia que, como a própria Inês indica, teria tido uma visão ampliada sobre a nutrição e o papel do INAD como matriciador destas ações no município, mas que, até então, não tinha sido concretizada.

Embora tenha apontado a gestão César Maia como importante para esta inflexão do INAD, ao mesmo tempo Inês reconhece que a oficialização da transferência para a SMS e a ampliação das atribuições não correspondeu a melhorias de infraestrutura, tampouco de pessoal para atuação no Instituto. No entanto, destaca que a fala de empoderamento dada pelo Prefeito teria sido um importante fator que influenciou inclusive sua atuação como diretora:

> "[...] E a fala dele [refere-se ao César Maia] era a seguinte: **'Escutem a diretora, atendam a diretora'**. A gente teve uma vez que foi emblemático [...] ele pediu que

[119] As entrevistas revelaram algumas estratégias políticas adotadas pela gestão do INAD para dar conta desta proposta. Uma delas, que será detalhada posteriormente, envolveu a construção de materiais educativos pela Equipe de Projetos em parceria com outros setores da SMS, como uma estratégia de aproximação com a SMS. Uma outra foi a instituição do "Seminário de Nutrição em Saúde Coletiva: tendências e desafios" em 1999, momento em que Inês é convidada a assumir a direção do INAD. A proposta do seminário foi a de "criar uma **identidade interna** das pessoas de pertencimento ao órgão, e no sentido de uma **identidade externa** que era assim, a área técnica ser identificada, como ela existe" (Entrevistada 4, grifos nossos).

> eu fizesse uma apresentação da nutrição para todos os secretários. **E aí ele falou assim: 'quando ela bater na porta de vocês é pra vocês atenderem'.** [...] **Isso não aconteceu exatamente como ele cantou ali, nem todo mundo abriu as portas**, mas pra mim aquilo foi um ato, **uma atitude dele que me encorajou muito** [...] a me movimentar de uma maneira que é o seguinte: se o espaço não está aberto, é porque nunca ninguém pediu esse espaço. Porque uma marca importante foi que o INAD passou pra saúde e [...] **não ganhou nada, ele passou** [para a SMS] **e tipo assim, agora faça diferente.** [...] Então embora tenha existido uma canetada, [...] não houve, na minha opinião, um profissionalismo da gestão em fazer aquilo dar certo rápido, realmente **dar certo no contexto da inflexão da cultura institucional**, [...] o que teve foi uma publicação das novas atribuições que ampliaram o escopo [...]" (grifos nossos).

Exatamente por reconhecer que não houve um movimento da PCRJ em mudar a cultura institucional daquele órgão que vinha de uma longa trajetória na educação, Inês buscou arejar o INAD, trazendo profissionais de outros setores, especialmente da saúde. Isso provavelmente se deu também porque havia a necessidade de profissionais com atuação na área de saúde pública, para que as novas atribuições do INAD se efetivassem na prática e para favorecer a articulação com a SMS. Em sua entrevista, ela relata que não havia, no INAD, uma equipe de nutricionistas voltadas para atuação na saúde pública, até porque este braço do INAD não existia. Portanto, sua missão foi constituir uma equipe e olhar especialmente para a nutrição na saúde (tanto na rede básica quanto na hospitalar), porque na sua visão o PNAE, embora demandasse melhorias em alguns processos de trabalho, estava caminhando até em função da trajetória pré-existente do INAD com o programa.

Neste processo de constituição da equipe, Inês foi "garimpando" profissionais, não apenas nutricionistas. Com isso, o INAD recebeu, paulatinamente, vários profissionais com o intuito de conformar a Coordenação de Nutrição na Atenção Básica, até então inexistente, e que também foram compondo outras equipes, como a de Projetos Educativos[120]. Como apontado anteriormente, foi também levada para o INAD, por orientação do Gabinete da SMS, a equipe que coordenava os hospitais, anteriormente alocada na Superintendência de

[120] Uma das entrevistas revelou que a nova composição da equipe de Projetos Educativos provocou uma mudança na forma de enxergar e de concretizar as ações de Educação Alimentar e Nutricional dentro do PNAE. Antes havia uma perspectiva de "fazer ações educativas pra que as crianças **comam melhor a comida do programa**" (Entrevistada 12, grifos nossos). Como destaca outra entrevistada: "uma **abordagem muito mais restrita** [...] era assim um ano falava de leite, outro ano falava de berinjela, outro ano... era um alimento por ano, mais ou menos uma coisa assim, tinha um jornalzinho que era o *Fique Sabendo* que era uma coisa que saía mensal com dicas assim também com alimentos, né? Então era uma coisa muito da [...] relação com **a Educação Nutricional de nutriente**, né?" (Entrevistada 4, grifos nossos). Na gestão da Inês e com a vinda de profissionais que inclusive tinham formação em educação, o grupo norteia uma outra abordagem, mais ampliada, a de que a alimentação no âmbito escolar era um espaço de formação para a vida. Nesta perspectiva, iniciaram um trabalho de produção de materiais "mais profissional", no sentido de contar com diagramação, reprodução gráfica, o que diferia da abordagem anterior. O primeiro material produzido foi *Com Gosto de Saúde*. A entrevistada aponta ainda uma segunda intenção neste processo de elaboração destes materiais: além de fomentar uma inflexão na abordagem das práticas educativas nas escolas, havia um intuito de aproximar o INAD da SMS, a partir da construção coletiva destes materiais.

Serviços de Saúde. Neste movimento, vieram para o INAD: Sheila Rotenberg, Suzete Marcolan, Elda Tavares, Jorginete Trevisani, Luciana Maldonado, Emília Caniné e a equipe responsável pelos hospitais.

Há uma valorização, por parte dos entrevistados, em relação ao ano de 1999 e, especialmente, à direção da Inês Rugani como um marco para o INAD, por construir um outro referencial do Instituto na saúde, reconhecendo no órgão um ente responsável por pautar as questões de alimentação e nutrição junto às articulações e parcerias, o que teria sido fortalecido com a publicação da primeira PNAN, de 1999. Os entrevistados também reconheceram a PNAN de 1999 como um documento que ajudou a conformar a área técnica de alimentação e nutrição naquele momento e serviu de base para pautar os demais setores com relação à agenda da nutrição no município.

Uma das entrevistadas indica que a mudança para a SMS possibilitou ao INAD uma oportunidade de reflexão das práticas, de um órgão que tinha uma trajetória já consolidada na educação e que, diante da ampliação de suas atribuições, precisaria rever seus processos de trabalho. Uma questão interessante que aparece em sua fala e que perpassa a trajetória do INAD é a sua alocação institucional. No caso, na sua visão, quando transferido para a SMS, ligado diretamente ao Gabinete do Secretário, esta inserção teria permitido maior possibilidade de ação. É curioso notar que, embora esta inserção institucional tenha sido transitória, ela é reconhecida como um período mais fértil pela articulação mais direta com o interlocutor.

> "[...] Quando o INAD amplia sua competência e vem pro âmbito da Secretaria de Saúde, obviamente assim, **você tinha história de quase 50 anos na educação**, lidando com o Programa muito bem, eu acho que isso sempre foi um mérito. Quando ele vem pra saúde o que acontece... **Onde fica o INAD?** Ele fica na Atenção, vamos chamar o que é hoje, Atenção Básica? Atenção Especializada? Aí se percebeu o **quanto ficava restrito o INAD ficar ligado a setores que não davam conta da sua amplitude de competências**. Então teve uma época nesse processo que a gente ficou ligado diretamente ao Gabinete do Secretário e **foi uma época de bastante possibilidade de ação**, porque você poderia **falar com teu interlocutor de uma forma mais assertiva**, porque **você tinha o respaldo dele** pra viabilizar algumas ações. [...] essa fase que a gente ficou ligado diretamente ao Gabinete do Secretário acho que foi uma fase bastante produtiva, porque **senão as outras coisas se arrastam muito**. Para ser só um coordenador de atenção de promoção à saúde não tem muito escuta com uma ação que vai ser mais especializada [...]. Então eu acho que algumas dificuldades elas acontecem, [...] **isso pode dificultar mas isso não impediu a nossa ação**" (Entrevistada 21, grifos nossos).

Como já explicitado, após a transferência para a SMS, o INAD permaneceu alocado junto ao Gabinete do Secretário de Saúde Ronaldo Gazolla, mas tecnicamente subordinado à

Superintendência de Saúde Coletiva, sob gestão de Cristina Boaretto[121]. Finda a reestruturação da SMS, o INAD foi alocado dentro de uma Subsecretaria de Ações e Serviços de Saúde (SUBASS). A SUBASS era responsável tanto pela rede municipal de Atenção Básica quanto pela rede hospitalar, bem como coordenava as Coordenações de Área de Planejamento[122], sendo assistida por algumas assessorias. Portanto, reunia em uma mesma Subsecretaria a gestão dos diferentes níveis de atenção do sistema de saúde. O INAD, como revela um dos entrevistados, "era uma caixinha solta vinculada à SUBASS. **Ele estava num nível semelhante a uma assessoria**, que era a Assessoria de Promoção da Saúde" (grifos nossos), onde permaneceu até 2008[123].

Em dezembro de 2008, pelo Decreto n^{o}. 30.296, no apagar das luzes de sua última gestão como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, César Maia criou a Superintendência de Atenção Básica (SAB), pertencente à SUBASS; e transformou a Superintendência de Saúde Coletiva (SSC) e Superintendência de Serviços de Saúde (SSS), ambas ligadas diretamente à SMS, nas Superintendências de Atenção Especializada e de Vigilância em Saúde (SVS), subordinando ambas à SUBASS[124]. Como competências do INAD, o Decreto definiu: participar da formulação da Política de Alimentação e Nutrição do Município; implementar e

[121] Inês revela que este arranjo foi, na época, interessante: "[...] naquele momento acho foi muito importante porque havia algumas brigas a serem compradas que se o INAD tivesse se subordinado à Educação, provavelmente **a direção do INAD teria sido mudada**, porque algumas brigas foram compradas e como a gente estava na Saúde, **a gente foi preservada**. O Gazolla e depois outros secretários **compravam a briga junto com a Secretária de Educação**. Então isso era uma coisa difícil porque algumas horas era melhor estar subordinado [à Educação] porque seria mais organicamente e visto em alguns fóruns internos da Educação pra opinar e influenciar, mas nessas outras situações também tinha essa vantagem" (grifos nossos).

[122] Souza (2010) destaca que a SMS, em 1993, criou e implantou instâncias descentralizadas pela Resolução SMS n.^{o} 431 de 14 de abril de 1993, dividindo a cidade em dez Áreas de Planejamento, de acordo com sua localização geográfica e criando dez Coordenações de Área de Planejamento. Foi também durante o primeiro mandato de César Maia como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro que o processo de municipalização do SUS se iniciou, tendo resultado na transferência de unidades de saúde federais e de cerca de treze mil servidores que passaram a estar administrativamente subordinados à gestão municipal.

[123] Até o final do governo César Maia (o terceiro mandato). O Subsecretário da SUBASS foi o Dr. Jacob Kligerman até que, em meados de 2006, substituiu Ronaldo Cezar Coelho como Secretário Municipal de Saúde, ainda durante a gestão de César Maia. Para substituir Jacob, Magda Côrtes Rodrigues Rezende assumiu a SUBASS.

[124] Este Decreto definiu como competências da SUBASS: "Participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde, em articulação com os demais órgãos; assessorar o Secretário Municipal de Saúde na direção, coordenação e gestão estratégica da Secretaria Municipal de Saúde; promover e organizar as ações e serviços de saúde, no âmbito das Unidades da Rede Municipal de Saúde; produzir informações gerenciais em função de dados disponibilizados pelas diferentes Unidades de Saúde sob sua coordenação; acompanhar e realizar estudos sobre saúde básica e complementar; elaborar relatórios técnicos considerando as estratégias necessárias ao comprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão, no âmbito das Áreas Programáticas; supervisionar as ações pertinentes ao orçamento nos seus órgãos subordinados; estabelecer diretrizes para cumprimento de ações e serviços relativos à Atenção Básica, Atenção Especializada, Vigilância em Saúde e Nutrição, no âmbito do Município do Rio de Janeiro" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2008, p. 10).

avaliar a Política de Alimentação e Nutrição do Município; desenvolver Programas de Alimentação e Nutrição; promover inspeções sanitárias sistemáticas em Unidades Municipais onde produzam-se refeições; promover intercâmbio técnico-científico com Órgãos de Nutrição de outras instituições; controlar a qualidade dos gêneros alimentícios e do material de higiene e limpeza, sob os aspectos físico-químico e microbiológicos; manter laboratório bromatológico e microbiológico para a garantia da qualidade dos gêneros alimentícios e das refeições servidas (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2008, p. 10). Ou seja, praticamente não alterou as competências definidas no Decreto anterior, de 1996 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1996).

Pouco mais de um mês depois, outro Decreto foi publicado, alterando novamente a estrutura organizacional da SMS e modificando as competências da SUBASS e da SVS, incluindo, no caso da SUBASS, as seguintes atribuições: organizar as ações referentes às áreas de assistência farmacêutica, apoio diagnóstico e hemoterapia, obedecendo a legislação vigente; desenvolver parâmetros e critérios para a incorporação, aquisição e uso dos equipamentos e insumos médicos-cirúrgicos (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2008, p. 4). Não foram alteradas as competências do INAD por este Decreto.

A partir de 2009, com o início da gestão de Eduardo Paes como Prefeito do Rio de Janeiro e tendo Hans Dohmann como Secretário Municipal de Saúde, há uma reorganização da estrutura da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC)[125], pela qual o INAD passa a ser subordinado à Superintendência de Promoção da Saúde (SPS), da Subsecretaria de Atenção Primária, Vigilância e Promoção da Saúde (SUBPAV), da SMSDC[126]. Um dos entrevistados comenta sobre este momento de transição e da sua avaliação desta reorganização da estrutura para a Secretaria. Uma das modificações citadas por ele, a incorporação da Defesa Civil à SMS resultando na SMSDC, foi definida logo no primeiro momento da gestão de Eduardo Paes, por meio do Decreto nº. 30.339 de 1 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a organização básica do Poder Executivo Municipal (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009).

[125] A estrutura organizacional da SMSDC era: Subsecretaria de Gestão, Subsecretária de Gestão, Subsecretaria de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência, SUBPAV, Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses e Subsecretaria de Defesa Civil.

[126] Uma das entrevistadas relaciona a alocação do INAD na SPS com um contexto mais amplo de desvalorização do serviço público e do próprio servidor nesta gestão da PCRJ, com as organizações sociais e a contratação de serviços terceirizados. Na visão dela, não há como interferir nesta questão, em função da posição em que o INAD se encontra na hierarquia governamental. No entanto, algumas entrevistas sugerem que houve uma tentativa de resistência dos profissionais do INAD frente à esta estratégia que se colocou logo no início da gestão Paes porque o coletivo não concordaria com este modelo, embora não detalhem como esta teria se dado.

> "E quando [...] o Eduardo Paes assumiu [a PCRJ], ele veio com uma nova proposta de organização da Secretaria de Saúde e **dividiu em mais Subsecretarias**. O equivalente à SUBASS hoje tem a Subsecretaria de Promoção, Atenção Primária e Vigilância em Saúde, **SUBPAV, que é onde INAD está hoje na estrutura**. E também uma Subsecretaria de Hospitais de Urgência e Emergência, SUBHUE. Então **o que seria a SUBASS hoje está grosseiramente dividida em duas subsecretarias.** É, teve a Defesa Civil, foi incorporada à Secretaria de Saúde. A Vigilância Sanitária, que antes era vinculada à Secretaria de Governo também voltou para a Secretaria de Saúde. Então a Secretaria de Saúde, ela ganhou uma estrutura muito mais robusta" (Entrevistado 6, grifos nossos).

A SMSDC passou a ter uma estrutura mais hierarquizada e complexa, e o entrevistado relaciona isso à valorização do setor saúde nesta gestão, especialmente da Atenção Básica[127]. Alguns meses depois da publicação do Decreto referido acima, foi publicado o de nº. 31.036 de 31 de agosto de 2009, que alterou a estrutura organizacional da então SMSDC[128]. Este Decreto alterou também as competências do INAD, definidas no Decreto anterior (ainda durante César Maia), mas não modificou substancialmente as mesmas:

> Planejar, implementar e avaliar: a Política de Alimentação e Nutrição, no âmbito do Município do Rio de Janeiro; ações e estratégias educativas de promoção de saúde, alimentação e nutrição; normatizar, acompanhar e avaliar: ações de promoção de saúde e nutrição, de prevenção e de controle de doenças relacionadas à alimentação e nutrição dos programas desenvolvidos na Rede Municipal de Atenção Primária em Saúde; ações de intervenção nutricional para clientes internados (incluindo terapia nutricional enteral, banco de leite humano, lactário) e os clientes atendidos no âmbito ambulatorial; os serviços de alimentação e nutrição nas Unidades da Rede Municipal de Saúde; executar ações específicas de controle da qualidade de gêneros e produtos alimentícios/nutricionais, serviços e refeições dos Programas de Alimentação e Nutrição da PCRJ; supervisionar e acompanhar a execução dos programas de alimentação e nutrição dirigidos a coletividades sadias em unidades da PCRJ; fomentar, realizar e divulgar pesquisas na área de alimentação, nutrição e

[127] Outra entrevistada, do nível central, aponta as principais mudanças da então SMSDC: "Até 2008 no último prefeito, antes do Eduardo Paes assumir, a Secretaria tinha uma estrutura totalmente diferente do que está hoje. De quatro anos para cá mudou muito, isso que te falei do **crescimento da estrutura em si com seis Subsecretarias**, antigamente isso não existia. **Toda Atenção Hospitalar e Atenção Primária estava junta numa única Subsecretaria** [a SUBASS], e o Saúde da Família que, por exemplo, hoje é a porta de entrada da Atenção Primária na cidade [...] **era muito frágil e ainda competia com a Atenção Primária do modelo tradicional.** [...] A parte toda de infraestrutura separada da parte de recursos humanos, hoje elas estão juntas. Existe uma Subsecretaria de Gestão que assumiu toda essa parte administrativa, que antigamente era separada. A parte que licitava, comprava para a Secretaria tinha uma gestão e a parte de recursos humanos tinha outra, agora é uma gestão única, o processo dessa atividade administrativa está junto. [...] **E há um peso muito grande nessa Subsecretaria de Atenção Primária, Promoção e Vigilância da Saúde** [refere-se à SUBPAV], porque com esse rede de atenção primária crescendo e as Clínicas da Família inaugurando uma atrás da outra durante esses quatro anos, **essa Subsecretaria mudou totalmente de um orçamento super pobre para um super-orçamento**. Hoje ela tem um orçamento até maior do que o da Subsecretaria Hospitalar [refere-se à SUBHUE], então **mudou muito o foco da composição política da própria Secretaria, do arranjo financeiro**" (Entrevistada 16, grifos nossos).

[128] A SMSDC em fevereiro de 2013 foi transformada em Secretaria Municipal de Saúde (SMS), sendo desmembrada a Defesa Civil e a Saúde pelo Decreto nº. 36.796 de 25 de fevereiro de 2013. A Defesa Civil foi alocada na Secretaria Municipal de Conservação (SECONSERVA).

> saúde; planejar, coordenar e acompanhar as atividades de caráter técnico, científico e cultural inerentes à área técnica de alimentação e nutrição (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009).

Ou seja, embora alocado na SUBPAV, não possuindo, portanto, ingerência direta sob as ações realizadas na Média e Alta Complexidade, que estão a cargo da Subsecretaria de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência (SUBHUE), tampouco sob as ações de vigilância sanitária, que ficaram na Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses (SUBVISA), o próprio decreto que definiu as competências do INAD não restringiu sua atuação àquelas no âmbito da SUBPAV. Desta forma, as atribuições oficiais do INAD, definidas em decreto, são mais amplas que seu arranjo institucional atual.

Alguns entrevistados[129] apontaram que o distanciamento do INAD em relação ao Gabinete do Secretário de Saúde ficou maior ao longo deste processo, e buscaram refletir sobre as implicações disto para as ações do órgão, em especial, aquelas ações externas à SUBPAV, como a organização dos serviços de nutrição na Atenção Hospitalar e o PNAE.

> "Só que a entrada do INAD na SUBPAV, ela tem algumas questões, né? Uma, que ele desceu, o Instituto, **ele desceu em mais um nível na estrutura da Secretaria**, passou a estar vinculado a uma Superintendência que não existia anteriormente. Então, se antes a gente estava vinculado ao segundo escalão da Secretaria, **hoje a gente está vinculado ao terceiro escalão**, que é a Superintendência de Promoção da Saúde. E, **não bastasse essa questão de descer em um nível na estrutura da Secretaria,** ele, o Instituto também passou a estar vinculado a uma Subsecretaria que **coordena um nível de atenção** da Secretaria [a SUBPAV]. E o **INAD tem uma ação bastante grande com outra Subsecretaria**, né? A SUBHUE. E também a questão das outras Secretarias, né, a questão da Secretaria Municipal de Educação principalmente, e o fato do Instituto estar num nível mais baixo da estrutura da Secretaria é um componente que **dificulta o diálogo intersetorial**" (grifos nossos).

As implicações deste distanciamento nas atribuições do INAD não são um consenso entre os profissionais que ali atuam. Alguns apontam que isso gerou uma perda de poder e de *status* dentro da saúde, destacando, por exemplo, que o INAD tinha o mesmo peso da Promoção da Saúde durante a gestão de Cristina Boaretto na Superintendência de Saúde Coletiva: "Depois ela [a Promoção da Saúde] ganhou um *status* a mais[130] e **a gente perdeu talvez uma interlocução mais direta**, porque a gente tinha uma interlocução direta com o

[129] A fim de proteger a identidade dos entrevistados, neste momento, não identificarei os trechos descritos, nem pela codificação que vinha sendo até aqui adotada. Esta decisão se deu pelo que as próprias entrevistas revelaram em relação ao contexto da atual gestão.

[130] É interessante notar que este argumento é contraposto em outra fala. Embora a Promoção da Saúde pareça ter mais *status*, a visão de outro ator é a de que o espaço para promoção e a compreensão da gestão atual sobre este tema são restritos, voltando-se apenas para a Atenção Básica e compreendida como comportamentos saudáveis, com uma visão individualista.

Superintendente que equivalia à Subsecretaria" (grifos nossos). Na visão desta entrevistada, houve uma perda de poder, inclusive porque as ações do INAD, como já apontado, não se restringem à promoção da saúde. Segundo Oliveira *et al* (2008), as ações do órgão[131] "ultrapassam o limite de suas unidades, são articuladas a outras secretarias municipais, ao setor público de outras instâncias de governo, a universidades e outras instituições da sociedade civil" (p. 20). Um grupo de atores reconhece que a mudança do arranjo institucional dificulta, porém não inviabiliza o diálogo intersetorial, tão necessário para as ações do INAD. As falas apontam que para alcançarem uma instância superior, é preciso transpor níveis hierárquicos.

> "**Tem algumas implicações**. Então, em alguns momentos, [...] reuniões de planejamento e avaliações de outras Superintendências que a gente está intimamente ligado, né? A gente não participa num primeiro momento. Então, enfim, eu acho que tem umas **questões de comunicação**, né? De **legitimidade**? Talvez, também. Mas eu não consigo falar tão objetivamente **porque é sutil**, né? Porque a fala é de que as ações não podem estar restritas às caixinhas. A fala da Secretaria é essa. Mas, de fato, é claro que tem algumas implicações. De legitimidade, de comunicação, né? E práticas, né? De **planejamento das ações**. Mas não significa que a gente não participa, eu participo, mas tem que fazer um esforço maior de articulação, né? Mas isso é feito. [...] Então em vários momentos a gente tem que fazer essa conversa, essas negociações. [...] **Mas em todo momento a gente tem que estar mostrando o pau, né? Matando a cobra e mostrando o pau**" (grifos nossos).

Na visão de outros entrevistados, a alocação institucional é uma questão meramente de organização do organograma, com poucas implicações para o dia a dia do Instituto, não significando perda de poder ou de *status* para o órgão. Para uma das entrevistadas, a mudança para a SMS não alterou as atribuições no cotidiano das práticas, porque o INAD, na visão dela, já vinha desenvolvendo diferentes ações junto a outros setores da PCRJ. No entanto, na sua fala ela também aponta que estar na SMS gerou para o INAD, ao longo de sua trajetória na saúde, a necessidade de se articular com mais interlocutores, uma hierarquia maior a seguir. Na visão da entrevistada, em função das mudanças na sua alocação institucional desde a mudança para a SMS, o INAD consegue transitar melhor na saúde. Ao mesmo tempo, apesar de considerar que o INAD consegue desenvolver suas atividades, acredita que o melhor local para o órgão seria junto ao Gabinete do Prefeito, ou seja, nem alocado em um setor da SMS ou da SME, nem ligado diretamente ao Secretário de Saúde ou de Educação, mas ligado diretamente ao Prefeito. Em outro momento de sua fala ela indica que esta

[131] Maiores detalhamentos acerca das ações desenvolvidas pelo INAD estão disponíveis em Oliveira *et al* (2008).

inserção institucional depende muito do gestor, de como ele vê o papel do INAD e de o que ele quer do órgão, mas que isso não interfere muito no dia a dia das equipes.

> "A gente ganhou mais, não posso dizer que é mais chefe, **mais pessoas a quem a gente teria que prestar obediência**. Na Educação embora a gente tivesse como gestor a Secretária, [...] **a gente estava mais solta**, minha opinião tá? **Na Saúde a gente tem uma hierarquia maior para cumprir** e como a gente já passou do Gabinete [do Secretário de Saúde], já fomos inseridas em vários setores, eu agora hoje vejo que a **gente transita bem** pela saúde toda, a gente já foi do que hoje eles chamam de especializada, a gente já foi da administração, a gente já foi do Gabinete, não importa aonde a gente esteja, a gente está sempre executando a nossa missão, e isso fica muito claro qual é a missão da gente, a gente quer dar uma alimentação de qualidade, fazendo promoção da saúde dentro da cidade. **A gente não tem muita fronteira**, por isso que eu acho que o **nosso lugar é lá grudado no Gabinete do Prefeito**" (grifos nossos).

Por outro lado, um dos entrevistados indica que os distintos arranjos institucionais influenciam na quantidade de demandas que chegam ao INAD. Quando na SUBASS, por não haver tanta estratificação em seu organograma, não vinham tantas demandas. Atualmente, na SPS/SUBPAV "[...] hoje nós temos demandas que vem tanto do Gabinete do Secretário, como do Gabinete do Subsecretário de Atenção Primária, como do Gabinete da Superintendente. **Então você tem mais demandas**, que não são tão **diretamente relacionadas ao dia-a-dia** do INAD" (grifos nossos). Portanto, como se vê, a questão da alocação institucional do INAD no organograma da PCRJ não é uma questão resolvida. Alguns atores defendem sua inserção em uma estrutura suprasecretarias, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito. Outros acreditam que seria melhor alocada na Secretaria de Governo ou à Casa Civil. E outros apontam que, considerando que as ações de alimentação e nutrição constituem uma ação de saúde, o INAD deve ficar alocado institucionalmente na SMS. No entanto, não deveria estar ligado a nenhuma Subsecretaria ou Superintendência, mas diretamente vinculada ao Gabinete do Secretário, o que resolveria o dilema institucional dentro da saúde, mas não resolveria a perspectiva intersetorial e transversal da nutrição[132].

Neste contexto, uma das entrevistadas aponta que a perspectiva matricial do INAD não foi equacionada institucionalmente "no sentido de empoderar o INAD para algumas posições" desde a época da transferência para a SMS, o que ainda se mantém. E indica que o INAD consegue ter mais ou menos espaço para desenvolver este papel matricial a depender de cada conjuntura, definida pelos arranjos políticos, pela constelação de atores e suas inserções institucionais, e da relação que o próprio INAD constrói com seu interlocutor: "isso **não está**

[132] Uma das entrevistadas aponta a preocupação de o INAD não virar um "elefante branco", no sentido de não conseguir uma alocação confortável em lugar algum, dada a amplitude de suas atribuições e organograma.

garantido formalmente, digamos, é muito frouxa, **muito frouxa a malha de resoluções da sustentação institucional** para essa perspectiva matricial do INAD" (grifos nossos).

Além disso, o arranjo institucional afetaria não apenas a relação dentro da SMS, mas também com a SME, dificultando o diálogo intersetorial e o próprio reconhecimento do INAD como responsável técnico pelo PNAE.

> Mas eu acho que algumas coisas são meio tortas nessa relação com a educação, né? [...] **algumas coisas são meio complexas.** Tem uma regulamentação, uma legislação recente do FNDE, [...] o responsável técnico do programa tem que ser da Secretaria de Educação. Então, o próprio FNDE questiona o responsável técnico estar numa outra Secretaria, né? É, e internamente na educação, **às vezes a gente não é tratado como integrante do programa**. É tratado como um prestador de serviço, né? [...] Então essas relações eu acho que se complicam quando se tem essa situação de duas secretarias envolvidas. **Porque essa integração intersetorial, desejada, querida, e perseguida, ela tem um custo**, né? [...] E eu acho que a gente paga bem essa conta, né? [...] Eu acho que continuo achando que a conta vale a pena porque a gente tem uma coerência entra as ações [...]. **Eu acho que vale muito, vale muito a pena** [risos] (grifos nossos).

A gestão de Eduardo Paes parece demarcar um novo momento de dificuldades para o INAD. Esta visão não se baseia, ou não se baseia apenas, na questão da mudança no arranjo institucional do INAD, ao ser alocado na SPS/SUBPAV. Alguns fatores corroboram esta visão. As entrevistas revelaram a possibilidade de uma nova inflexão no arranjo institucional do INAD: a mudança para outra Superintendência, a SUBVISA. Esta possibilidade vem sendo apresentada pela gestão municipal de maneira não muito clara e se arrastando, sem uma decisão definitiva até o momento. Uma entrevistada revela a sua visão sobre esta nova proposta para o INAD e indica que, embora a direção do INAD esteja lutando contra essa possibilidade, não tem partilhado essa questão com o corpo de profissionais. Isso dificultaria inclusive a possibilidade de construção de estratégias de defesa do órgão, como já ocorreu em momentos anteriores na trajetória do órgão.

> "Infelizmente a direção não tem tratado essa questão de uma forma mais coletiva, eu acho que a direção está muito sozinha nisso, eu acho que **não cria forças**. Então assim, eu sei que há uma possibilidade de mudança para vigilância sanitária, **que é reduzir muito o nosso escopo de competências**, eu acho que é cair por terra o trabalho que a gente... é voltar, **é como se a gente fizesse um retrocesso**, a gente era exclusivo do Programa de Alimentação Escolar, amplia as nossas competências e **agora a gente vai reduzir lá na vigilância.** [...] acho que a gente poderia **criar alguns esforços de reação**. [...] o que eu tenho escutado, não sei disso formalmente, a ida pra vigilância sanitária é reduzir uma faceta da nossa ação. Tudo bem que '- Ah, vocês podem fazer práticas educativas'. Quer dizer, como é que você vai fazer um perfil epidemiológico do estado nutricional ficando reduzido lá na vigilância? Eu acho que a gente perde, **eu acho que perde muito**! Eu não sei assim, eu lamento, mas entendo que **talvez não tenha outro caminho, talvez o caminho que se apresente seja esse**" (grifos nossos).

Se a alocação na SPS/SUBPAV pode ser considerada por alguns atores como um dificultador para o INAD porque este ficou pendurado apenas no braço da Promoção da Saúde, a possibilidade de transferência para SUBVISA reforça a preocupação em reduzir o escopo de atribuições do órgão. Esta preocupação permite que a entrevistada trace um paralelo com a trajetória do INAD na SME, quando voltado para o PNAE prioritariamente. Esta possibilidade se apresenta, vale ressaltar, após o encerramento da elaboração do documento da PMAN (ocorrido em dezembro de 2011), que propôs um conjunto de ações que ultrapassam os limites setoriais da SPS, o que será mais explorado no próximo capítulo. Ou seja, caso se efetive a transferência para a SUBVISA, a gestão municipal parece ignorar as propostas mais amplas apresentadas na PMAN para a área de alimentação e nutrição e para o próprio INAD. Além disso, parece ignorar também o decreto em vigor que estabelece as atribuições do INAD, já indicado anteriormente. Por outro lado, a alocação do INAD na SUBVISA pode também representar um fortalecimento da agenda da nutrição nas ações de vigilância sanitária.

Outro elemento que reforça a análise de que esta gestão não tem priorizado o órgão se apoia na percepção de que, embora tenha um grande número de ações a desenvolver, o número de profissionais no INAD está extremamente reduzido. Esta percepção é indicada nesta fala: "Então eu tenho uma instituição que hoje você tem um número de funcionários muito reduzido, **reduzido a quase nada pelo o que é feito**. Então eu acho que a gente trabalha muito, **com um número muito aquém**" (grifos nossos). As aposentadorias e exonerações não têm sido substituídas, no mesmo ritmo, por novos profissionais. Os processos burocráticos retardam a lotação de profissionais da PCRJ no INAD. O último concurso de nutricionistas não teve o banco de reserva convocado, a despeito da pressão do Conselho Regional de Nutricionistas – 4ª. Região (CRN-4) e do próprio INAD. Alguns profissionais têm sido contratados, sem vínculo empregatício, sendo remunerados por meio de bolsa da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC), o que dificulta a fixação do profissional no órgão. Sobre este contexto na atual gestão, Inês traz algumas reflexões:

> "Eu acho que hoje a gestora do INAD encontra hoje um **cenário muito mais difícil** do que eu tinha. Embora o INAD seja mais consolidado, ainda a **interlocução com a Educação é uma piada**, a Secretária de Educação[133] é uma pessoa que realmente

[133] Na época, Claudia Costin. Após sua saída em 2014, Regina Helena Diniz Bomeny assumiu o cargo.

> não vislumbrou o Programa de Alimentação Escolar como um programa estratégico para promover Educação Alimentar e Nutricional, **o Prefeito idem**. Você imagina o que é ter o César Maia como Prefeito, uma pessoa que apostou no INAD como ele apostou, ter uma Secretária de Educação que era da rede e que acreditava, ter o cara que coordenava o DGIN[134] que era o setor que o INAD estava ligado, que empoderava o INAD e ter um Secretário de Saúde que empoderava? **Esse é o cenário que não existe hoje.** Então eu acho que **o INAD ele é um herói** em conseguir manter determinados bastiões de resistência num cenário em que é um cenário que **a nutrição que está na pauta é uma nutrição que não é a que o INAD defende, mas o INAD continua dando o tom** [...] Toda a inflexão das OS[135], por exemplo, na saúde isso é um cenário com o qual eu não me deparei como gestora, simplesmente" (grifos nossos).

Por outro lado, no momento da transferência para SMS, a estrutura organizacional interna do INAD não foi modificada. Ou seja, não havia uma oficialização em termos de cargos e gratificações, não havia, oficialmente, as Coordenações que ali atuavam. A estrutura formal era composta apenas pelo corpo da direção (na figura do diretor, de um substituto da direção e de um secretário da direção) e um corpo de apoio administrativo (que possuía apenas por uma gratificação de uma chefe de apoio). Durante a primeira gestão do Prefeito Eduardo Paes, teria havido um processo inicial de negociação por funções gratificadas destas Coordenações. Embora ainda não se traduza na proposta ideal, as funções gratificadas expressam, minimamente, a existência destas Coordenações.

Atualmente, o INAD conta com as seguintes gerências que dão a dimensão de suas atribuições: Centro de Estudos, Assessoria de Pesquisa e Informação, Planejamento em Alimentação e Nutrição dos Programas e Serviços de Alimentação e Nutrição Coletiva, Controle de Qualidade em Alimentos e Serviços, Projetos Educativos, Serviços de Alimentação e Nutrição da Rede de Saúde de Média e Alta Complexidade, Nutrição na Atenção Básica à Saúde, Supervisão das Ações de Alimentação e Nutrição dos Programas e Serviços de Alimentação e Nutrição Coletiva e Serviço de Apoio Administrativo. No entanto, no momento de realização das entrevistas (2013), o INAD vivenciava um processo de reestruturação de sua organização interna, com o intuito de apresentar um modelo que possa ser oficializado na estrutura da SMS em termos de reestruturação organizacional. A proposta seria agrupar algumas de suas Coordenações, como as de Nutrição na Atenção Básica e na Atenção Especializada em uma só Coordenação (que assim conformaria uma "cara" mais

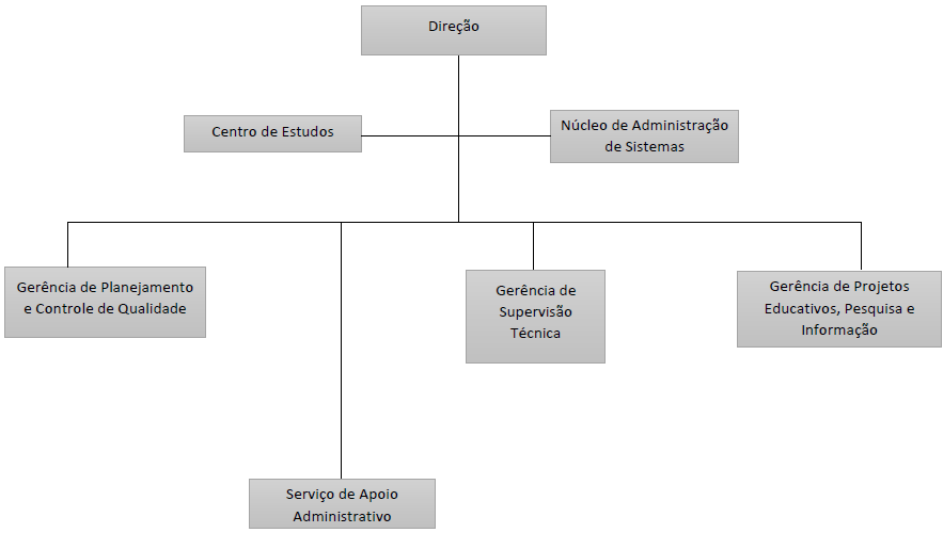
[134] Departamento Geral de Infra-estrutura.

[135] Organizações Sociais (OS). Particularmente, esta gestão da SMS tem se apoiado, para contratação de pessoal, nas OS, que seriam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Há todo um debate em torno das OS na saúde que, infelizmente, não será alvo deste trabalho. Para mais informações sobre este debate, consultar Lima (2010), Junior (2002) e Modesto (1997).

saúde) e reunir as de Planejamento, Controle de Qualidade e Supervisão em outra grande Coordenação, que ficaria responsável pelos programas de alimentação coletiva.

É interessante notar que, assim como a questão da alocação institucional atravessa a trajetória do INAD, a de sua organização interna também se fez presente ao longo desta história. Documento interno de 2001 que sistematizou subsídios para definição da nova estrutura do INAD aponta que, apesar das mudanças normativas em relação às atribuições do Instituto e da expansão das mesmas a partir da transferência para SMS, até aquele momento nada tinha sido concretizado no sentido de ampliar a estrutura do órgão, mantendo a mesma estrutura formal que aquela existente em 1995. Esta questão já tinha sido destacada pela Inês, quando a mesma aponta que não houve mudanças na estrutura do INAD com a transferência. O documento indicava ainda que o INAD estava organizado da seguinte maneira: Direção, Serviço de Apoio Administrativo e oito equipes técnicas: 1) Planejamento e Controle de Qualidade; 2) Supervisão Técnica do Programa de Alimentação Escolar; 3) Supervisão Técnica dos serviços de alimentação da rede hospitalar; 4) Supervisão Técnica da Rede Básica de Saúde; 5) Projetos Educativos; 6) Pesquisa e Informação; 7) Compras e custos; 8) Centro de Estudos. Este documento indica ainda que "devido à complexidade e diversidade das atribuições do INAD junto a outros órgãos da PCRJ, **consideramos justificável a subordinação direta desse órgão ao gabinete da Secretaria Municipal de Saúde**" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2001, p. 2). E colocava como proposta preliminar de organograma para o INAD a seguinte composição:

Figura 3. Organograma proposto pelo Instituto de Nutrição Annes Dias em 2001.

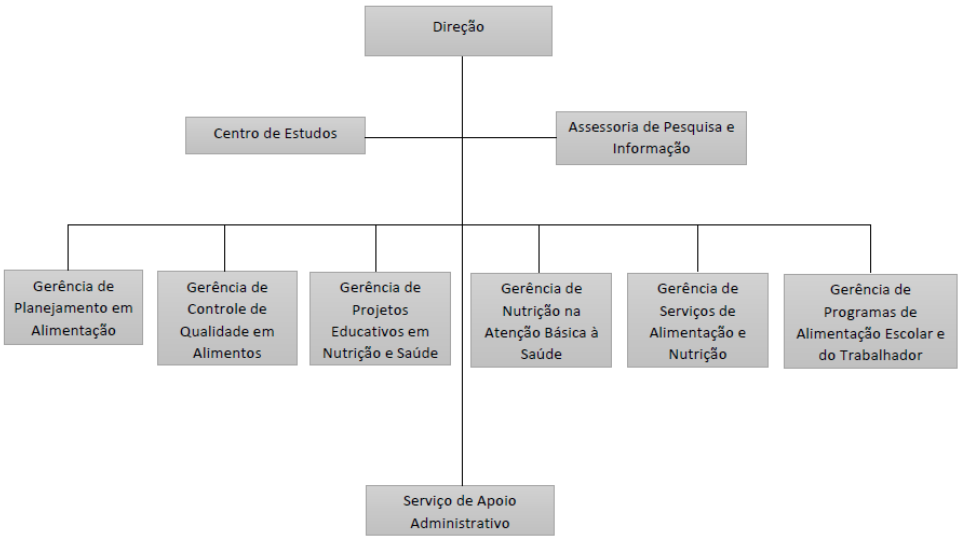


Fonte: Documentos internos do INAD.

Nesta proposta, a Gerência de Planejamento e Controle de Qualidade reuniria as atividades necessárias à execução dos programas de alimentação coletiva da PCRJ, como o planejamento de cardápios, a definição de estimativa de quantitativo para a compra de gêneros alimentícios, o apoio técnico em relação a projetos de construção e reforma física de unidades de alimentação e nutrição, a elaboração de projeto básico para editais de licitação, realização de visitas técnicas a estabelecimentos que participassem dos processos licitatórios, além das ações específicas do controle de qualidade de gêneros alimentícios e refeições. A Gerência de Projetos Educativos, Pesquisa e Informação abrangeria o planejamento, a implementação e a avaliação das ações e estratégias educativas de promoção da saúde e de alimentação saudável, a elaboração de materiais educativos, a organização e participação em campanhas de mobilização social e o apoio, a realização e a divulgação de pesquisas epidemiológicas na área de alimentação e nutrição. Quanto à Gerência de Supervisão Técnica, caberia a ela a articulação entre a saúde e a educação, pois seria a responsável por assessorar, acompanhar e avaliar o PNAE, os programas de alimentação e nutrição nas unidades de saúde municipais e os Serviços de Nutrição e Dietética das unidades hospitalares. Estaria também envolvida nas ações de Vigilância Alimentar e Nutricional e na terapia nutricional para pacientes internados, entre outras ações (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2001, p. 2).

Outro documento foi apresentado em setembro de 2003, sistematizando proposta de nova estrutura para o INAD. Nesse sentido, apontava a necessidade de revisão da estrutura gerencial tendo em vista o porte de trabalho que passou a ser desenvolvido e o número de profissionais técnicos e administrativos, aquém do necessário para o desempenho das funções. Neste momento, as equipes do INAD se organizavam da seguinte maneira: Direção, Serviço de Apoio Administrativo e sete equipes técnicas: 1) Planejamento e Controle de Qualidade; 2) Supervisão Técnica do Programa de Alimentação Escolar; 3) Supervisão Técnica dos serviços de alimentação da rede hospitalar; 4) Supervisão Técnica da Rede Básica da Saúde; 5) Projetos Educativos; 6) Pesquisa e Informação; 7) Centro de Estudos. A nova proposta de organograma submetida à SMS foi a seguinte:

Figura 4. Organograma proposto pelo Instituto de Nutrição Annes Dias em 2003.



Fonte: Documentos internos do INAD.

Esta proposta apresentava uma estrutura mais estratificada que a anterior, talvez em função da ampliação das atividades que estavam ocorrendo. Nela, já se observa a pretensão de formalização de uma Gerência de Nutrição na Atenção Básica e a perspectiva de transformar a Pesquisa em uma assessoria, ampliando suas atribuições para, além da realização de pesquisas na área de alimentação e nutrição, o desenvolvimento e a implementação de sistemas de informação relacionados à área. A Gerência de Planejamento em Alimentação ficaria com as ações relacionadas à planejamento de cardápios, compra de gêneros alimentícios, elaboração de projeto básico para contratação de serviços, entre outras ações, para os programas de alimentação e nutrição na PCRJ. Esta proposta concretizaria também a separação entre as equipes de Planejamento e de Controle de Qualidade. Em julho de 2006, uma nova discussão de proposta de nova estrutura foi realizada, utilizando como base os dois documentos de reestruturação anteriores.

Além da questão da alocação institucional do INAD e de seu próprio organograma, as entrevistas revelaram uma preocupação de alguns atores em relação à alocação física do Instituto, em função do distanciamento do prédio central da PCRJ, como pode ser observado na fala transcrita abaixo. No entanto, ela aponta que esse distanciamento traz também vantagens, proporcionando, possivelmente, maior autonomia nas ações cotidianas:

> "Ele é uma instância do nível central, mas ele tem um prédio separado que está fisicamente em uma outra área, então ele não está subordinado a AP 2.1. Então pra algumas coisas eles esquecem de ser chamado de nível central porque no malote, no *mailing*, o INAD não está, *a priori*, **porque quando muda de gestor tem que lembrar mesmo**. [...] eu não acho que o INAD tem que sair daonde ele está, mas ele tem que estar muito atento a minimizar os problemas que isso traz e otimizar as vantagens que isso traz. Porque também tem uma série de vantagens, não só físicas, né? Inclusive assim de **blindagem às vezes de alguns processos de trabalho**, [...] que estariam vulneráveis se tivesse uma relação mais orgânica no prédio da administração central. Decisões de como o espaço físico é organizado, que expressa uma forma de entender a gestão pública [...]" (Entrevistada 4, grifos nossos).

Outra fala também demonstra essa preocupação com o distanciamento físico do INAD em relação ao nível central da PCRJ. Além disso, cabe destacar que o argumento trazido por esta entrevistada[136] é, de certa forma, o oposto daquele que guiou a transição do INAD para a SMS. No entanto, uma diferença que se apresenta no raciocínio estratégico aqui apresentado é que, ao propor a descentralização dos profissionais do INAD pelos setores da PCRJ, a mesma não propõe, concomitantemente, a extinção do INAD. O que parece se apresentar aqui é que os profissionais sejam "espalhados" pela PCRJ, mas mantendo-se articulados em um órgão central, no caso o INAD.

> "[...] a gente gosta, né, de ficar lá no prédio, gostoso, agradável, confortável [risos]. Mas essa questão do distanciamento físico, eu acho que é um obstáculo, né? **Tem dias que você fica esquecido entre aspas**. Então a gente tem sempre que fazer esse movimento [de buscar a aproximação]. E além da distância física, o fato de **estarmos todas no mesmo espaço**, no mesmo setor, né? Porque a gente pode pensar que poderíamos estar lá na promoção, lá na SMA[137], né? **Poderíamos estar espalhadas pela Prefeitura**. E acho que isso por um lado favoreceria o contato nosso com todos esses programas, né. [...] Então, eu acho que, como tudo na vida, tem prós e contras [...] a gente troca muito, uma conversa com a outra. Por outro lado, **isso cria um certo gueto**, as nutricionistas, o INAD. Tem gente que chama a gente de INAD, que acha que a gente não tem nome. '-Ih, lá vem o INAD'" (Entrevistada 12, grifos nossos).

Esta longa trajetória do INAD revela alguns aspectos interessantes que servem de cenário para o momento decisório de formulação da PMAN. Embora a perspectiva de formular uma política municipal, a partir da referência nacional, já acompanhasse o Instituto, apenas no final de 2008 e início de 2009 este processo de formulação é formalmente iniciado. É curioso perceber que, durante a trajetória do INAD, mesmo antes da transferência para a SMS, sua alocação institucional nunca foi uma questão equacionada. Por vezes, esteve em um primeiro nível decisório, em outras, como no momento atual, parece menos potencializado no

[136] Acredito ser importante comentar que a mesma chegou ao INAD a partir da direção da Inês, ou seja, quando o INAD já pertencia à SMS.

[137] Secretaria Municipal de Administração (SMA).

organograma. O mesmo raciocínio se aplica para seu próprio organograma. Ora ampliando suas atribuições, ora reduzindo seu escopo de atividades. A priorização do INAD na agenda da administração pública também parece ter sido de altos e baixos. Em alguns momentos, fortalecido e reconhecido e, em outros, enfraquecido e lutando por sua própria sobrevivência. Tais questões continuam perpassando, de certa forma, o cotidiano do INAD. Qual seria o mais adequado espaço para um órgão com suas atribuições? Haveria um? De certa forma, o INAD parece repetir a trajetória do INAN em alguns pontos, já explicitada aqui. No entanto, este dilema apresenta-se num diferente contexto, que traz outro desafio: o de consolidação de uma área, a de Segurança Alimentar e Nutricional que, na época do INAN, estava se desenhando.

5. POLÍTICA MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: REFLEXÕES SOBRE SEU PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

Este capítulo está organizado de forma a guiar o leitor pela linha do tempo do processo de formulação da PMAN, apresentando, ao longo deste percurso, as análises oriundas da sistematização do material empírico. Para isso, julgo ser necessário caracterizar inicialmente os movimentos que constituíram esta trajetória, discorrendo brevemente sobre este percurso para trazer um panorama geral e, posteriormente, detalhar a análise a partir do cotejamento entre as diversas fontes de informação adotadas neste trabalho.

Especificamente quanto ao mapeamento dos participantes deste processo, cabe ressaltar que o mesmo contou com diferentes atores cuja área de atuação e/ou militância se relacionava com distintos aspectos da política. É importante apontar ainda que seu grau de inserção se deu de diversas maneiras, com maior ou menor participação, e por motivos de aproximação variados. Como o processo se alongou por três anos e envolveu diferentes atores, a caracterização dos participantes teve como base principal a análise dos documentos que foram sendo gerados ao longo da formulação, como memórias de reuniões, listas de presença nos eventos, além dos meus diários de campo. Em alguns, foi possível registrar e caracterizar as estratégias e pautas políticas dos atores individualmente. Em outros, como no seminário "Para pensar a PMAN", isso não foi possível, visto que, naquele momento, a pesquisa ainda não tinha sido iniciada e em função das próprias características do evento, que envolveu muitas pessoas em atividades paralelas. Esta análise dos materiais produzidos ao longo do processo foi cotejada com as entrevistas realizadas com alguns atores.

Durante a análise do material empírico, principalmente das reuniões que se seguiram após a realização do seminário supracitado, pudemos caracterizar os atores participantes deste processo em três grandes grupos: o primeiro, que nomearemos de grupo de coordenação da PMAN, que envolveu principalmente profissionais do gabinete de direção do INAD[138] que ficaram à frente da condução e das articulações do processo; o segundo, que chamaremos de grupo consultivo interno, formado por profissionais do INAD das diversas coordenações. Este grupo poderia ainda ser subdividido em dois subgrupos: um coletivo[139] mais propositivo e

[138] Além de mim mesma, a partir do momento em que começo a assessorar o processo de formulação da PMAN.

[139] Acreditamos que esta ideia, já discutida anteriormente, se aplica bem a determinados grupos de atores envolvidos no processo da PMAN, envolvendo especialmente o grupo de coordenação e o membros do consultivo interno.

mais presente nas reuniões que se seguiram após o seminário, inclusive com membros transitando entre este grupo e o de coordenação da PMAN, e outro com participação mais periférica, presente nas reuniões em menor freqüência, participando a partir das convocações do grupo de coordenação.

Um terceiro grande grupo poderia ser caracterizado como consultivo externo, tendo sido formado por atores externos ao INAD que participaram do processo de formulação. Este grande grupo se diferencia internamente quanto à sua composição, com representantes tanto de atores governamentais (internos e externos à PCRJ) quanto da sociedade civil organizada; grau de participação no processo, alguns com atuação mais intrínseca e outros com inserção mais pontual e também quanto ao modo de participação, com representantes que foram consultados em momentos específicos e depois não mais participaram do processo e outros cuja participação foi diluída ao longo desta trajetória. Obviamente, esta é uma estratégia apenas para caracterizar os atores que participaram e a relação deles com a PMAN, mas estes grupos não eram estanques, ou seja, houve certa fluidez durante o processo, com seus membros transitando em maior ou menor grau entre os grupos.

5.1 **Breve descrição dos caminhos da formulação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro**

O detalhamento de cada um dos movimentos que compôs o processo de formulação da PMAN será detalhado nos tópicos seguintes. Aqui, faço uma curta descrição sobre esta trajetória, a fim de partilhar um panorama geral sobre o processo. Em 2009, o INAD iniciou o processo de formulação da PMAN, com o apoio do INU/UERJ. A construção da PMAN foi deflagrada oficialmente com a realização do seminário "Para pensar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição", em cinco de junho de 2009. Neste seminário, foram formados seis grupos de trabalho, orientados pelas diretrizes da PNAN de 1999, que foram conduzidos por facilitadores. No final dos grupos, foram formados subgrupos de trabalho menores, compostos por atores que se propuseram a participar voluntariamente do aprofundamento das questões apontadas no seminário.

Após a consolidação do material elaborado pelos grupos de trabalho, foram realizadas reuniões com os facilitadores e voluntários, a fim de avançar na construção do texto da

PMAN por meio do preenchimento de uma matriz para elaboração dos princípios, dos eixos, das ações e das estratégias da política, além de integrar novos parceiros ao processo de formulação. Estas reuniões continuaram até dezembro de 2011, momento em que se finalizou o texto da PMAN.

Além disso, em 2009, houve ampliação da discussão por meio de fóruns com nutricionistas das redes de Atenção Básica, Média e Alta Complexidade. No mesmo ano, foi realizado um encontro ampliado dos grupos de trabalho, cujos participantes deram sugestões para o texto das matrizes em que não estavam inseridos.

Em dezembro de 2010, foi realizada a primeira plenária com convidados estratégicos (como representantes de universidades, estudantes, CONSEA-Rio, Superintendência de Promoção da Saúde, ACELBRA) a fim de partilhar o que já tinha avançado em relação ao texto da PMAN, além de discutir perspectivas, como o processo de pactuação e de publicação.

Em maio de 2011, foi realizada a Oficina "Controle social e a PMAN", cujo intuito seria debater e subsidiar a construção dos aspectos referentes ao controle social na PMAN. Após a realização da oficina com as instâncias de controle social existentes na cidade (de Saúde, SAN e Alimentação Escolar), foi realizada outra, também consultiva, com especialistas cuja atuação tivesse interface com o objeto da Política.

Durante o período de setembro a outubro de 2011, a versão preliminar da PMAN foi submetida a consulta pública por meio de plataforma virtual e por endereço eletrônico. A fim de ampliar a participação de organizações da sociedade civil e de divulgar a consulta pública, foi também realizada uma oficina, em outubro de 2011, com representantes de instituições convidadas, como a ACELBRA, a Rede Ecológica e a Sociedade de Pediatria do Estado do Rio de Janeiro (SOPERJ). O processo de formulação da PMAN contou, ainda, com um encontro com alunos de graduação da Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2011, onde foram discutidas três das oito diretrizes. Este encontro, feito a partir do convite da professora Luciene Burlandy ao grupo de coordenação da PMAN, gerou contribuições dos estudantes ao texto da PMAN que foram posteriormente examinadas pelos facilitadores[140].

No segundo semestre de 2011, foi realizada a disciplina "Tópicos Especiais em Alimentação, Nutrição e Saúde - Letra dita, significada e escrita: conceitos centrais nas políticas públicas de alimentação e nutrição" no Programa de Pós-Graduação do INU da

[140] Uma das entrevistadas aponta que houve também um evento de discussão com discentes do Programa de Pós-Graduação do INU/UERJ, porém não foi possível mapear como isso se deu, tampouco o momento de realização e as principais questões debatidas a partir de sua fala ou dos registros do processo. Imagino que, considerando que isso ocorreu, provavelmente foi antes da minha inserção mais integrada ao processo.

UERJ, que teve como objetivo a construção do glossário da PMAN. Esta disciplina foi coordenada pela então professora visitante do INU, Daniela Frozi. A perspectiva ao final do processo, em dezembro de 2011, era de que a PMAN fosse publicada por meio de portaria assinada pelo Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil (atualmente, apenas Secretário Municipal de Saúde). No entanto, até junho de 2014, momento de redação final deste trabalho, a PMAN não foi publicada.

5.2 **A decisão de formular a Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro: uma análise do contexto político-institucional**

Desde a gestão César Maia, uma das competências do INAD oficializadas em decreto era participar da formulação, implementação e avaliação da política de alimentação e nutrição em âmbito municipal. No entanto, ao longo da trajetória do INAD na saúde, o movimento de formular este documento só foi iniciado em 2009. Como já indicado, nossa compreensão de política pública não se restringe a um documento oficial; tampouco a formulação de uma política pública constitui exclusivamente a elaboração de um documento. A nosso ver, esta compreensão pode silenciar o embate político, presente em qualquer processo político.

Diante disso, nos questionamos por que, após uma trajetória de dez anos na SMS, um determinado grupo de atores do INAD decide iniciar um processo formal de construção de um documento reconhecido como a política municipal. Afinal, já existia uma política de alimentação e nutrição na cidade, uma política emergida e instituída pelas práticas, pelas ações implementadas, pelas redes de atores que teriam sido constituídas. Uma primeira hipótese levantada foi a de que esta decisão teria sido provocada pelo contexto político-institucional advindo da reorganização da estrutura organizacional da SMSDC, que realocou o INAD na SPS/SUBPAV, como uma tentativa de defesa e fortalecimento do órgão frente a um cenário de possível fragilidade institucional. Como vimos, não seria a primeira vez que seu corpo de profissionais faria esse movimento.

Entretanto, a pauta de construir um documento oficial para a cidade já aparecia em documentos internos anteriores à 2009 e à mudança no organograma. As entrevistas indicam ainda que, junto à transferência para a SMS, esta perspectiva teria sido apontada no contexto de publicação da primeira PNAN, de 1999. A necessidade de construir a política municipal

aparecia no planejamento de metas do INAD para os anos seguintes, em função da concepção daquele coletivo de que o município apresentava algumas especificidades em relação ao cenário nacional, o que demandaria a construção de uma política que contemplasse estas diferenças, e que o papel do município não era exclusivamente o de implementar as orientações emanadas do ente federal[141].

No entanto, por uma conjuntura de fatores, não teria sido possível iniciar este processo na época[142]. Entre eles, a própria construção da área técnica naquele momento, tanto em relação às articulações necessárias, quanto às demandas que foram surgindo. Afinal, era um grupo de profissionais que estava conformando uma área técnica na saúde, inexistente até então. Havia um esforço de construção de uma identidade institucional para o INAD, distinta daquela que o órgão apresentava quando na SME. Este esforço se referia ao amadurecimento de um projeto político, defendido por um grupo de atores, de transição do papel fundamentalmente executivo do órgão para o de matriciador das ações de alimentação e nutrição, já explorado aqui.

Quanto aos atores, alguns profissionais do INAD também teriam participado do processo de formulação do documento nacional em 1999. Embora alguns deles fossem os mesmos nos dois momentos, 1999 e 2009 (quando se inicia oficialmente o processo de construção da PMAN), o nível de articulação dentro da SMS e o empoderamento daquele coletivo era distinto, visto que estavam, naquele momento, conformando a área técnica. Além disso, é importante indicar que uma característica que define este determinado grupo de atores é a sua inserção e militância em processos políticos diversos, muitos deles relacionados à sua área de alimentação, nutrição e SAN.

---

[141] Esta concepção é apontada com clareza na fala dos entrevistados. Em alguns momentos, o INAD decidiu não seguir a orientação definida pelo MS, construindo um caminho próprio. Isso ocorreu, por exemplo, em relação ao Programa do Leite, quando houve a decisão de não adotar o ponto de corte de estado nutricional proposto pelo MS; no Programa Nacional de Suplementação de Ferro, quando o município propôs um outro esquema de suplementação e, mais recentemente, no Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A, quando houve a decisão do MS para triagem dos beneficiários do programa de expandir o programa em nível nacional e o INAD decidiu antes realizar uma pesquisa que analisaria a prevalência de hipovitaminose A na cidade do Rio de Janeiro para, em seguida, discutir as estratégias de cuidado. Em relação ao Programa do Leite, uma das entrevistadas revela: " [...] a gente ia ser insubordinado, a gente bancou publicamente o Ministério, a gente fundamentou isso, a gente mostrou que aquilo tinha que ser feito e o Ministério incorporou para o Brasil inteiro" (Entrevistada 4).

[142] No entanto, na visão de uma entrevistada, se tal projeto tivesse sido iniciado naquele momento, teria tido o apoio da gestão municipal, porque havia uma aposta de um conjunto de gestores de diferentes níveis decisórios da hierarquia da SMS que empoderavam o INAD, além do próprio perfil de alguns desses gestores à época, sendo citada Cristina Boaretto e sua miltância política na área da saúde.

Após a transferência para a SMS, foi instituída no INAD a reunião de Coordenação, que envolvia representantes de cada Coordenação do Instituto. Tais reuniões tinham como objetivo discutir e organizar o processo de trabalho das equipes e promover a articulação entre elas. Neste espaço, aconteciam discussões preliminares que subsidiavam o balanço de atividades de cada ano e a sistematização das metas para o período seguinte, definidas em plenária do INAD. No final de 2008, em uma plenária, foi apontado como meta para 2009[143] "fomentar o processo de construção da Política Municipal de Alimentação e Nutrição e submeter o Plano de Alimentação e Nutrição ao Conselho Municipal de Saúde, iniciando pelo Pró-Saúde". Ou seja, aqui já aparecia a consolidação de uma articulação entre o INAD e a UERJ, traduzida no Pró-Saúde, para delineamento do processo de formulação da PMAN. O processo de identificação de atores e de definição em relação aos primeiros passos a seguir teria coincidido com o início do primeiro mandato de Eduardo Paes como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro.

Sobre a articulação entre INAD e UERJ, como já apontado em capítulo anterior, trata-se de uma trajetória com uma origem comum. Além disso, a presença de profissionais no INAD que, ainda hoje, são também professores na UERJ, ocupando e aproximando os dois espaços, contribuiu para este movimento de interlocução. Em função destes dois aspectos, mesmo após sua separação, estas instituições traçaram vários pontos de interseção em momentos distintos, representados por diferentes projetos e ações em parceria que já aconteciam.

Durante o período de gestão de Luciana Castro na direção do INU/UERJ de março de 2008 a março de 2012, houve uma preocupação em fomentar a articulação do INU/UERJ com parceiros externos, em uma perspectiva de ampliar a interlocução do mesmo com outros setores, para fora do espaço da universidade. Nesse sentido, houve um investimento em projetos que tivessem este desenho, entre eles, o Pró-Saúde. O Pró-Saúde é um projeto do MS, por meio da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), em parceria com outras instituições, cujo objetivo é, primordialmente, a integração ensino-serviço. Lançado pela Portaria Interministerial MS/Ministério da Educação (MEC) nº. 2.101, de 03 de novembro de 2005, o programa tinha como alvo inicial apenas os cursos de Enfermagem, Medicina e Odontologia, em função de formarem profissionais que poderiam atuar nas equipes mínimas da Estratégia Saúde da Família (ESF). A partir da Portaria

[143] Esta reunião teria tido como objetivo tanto realizar um balanço das ações desenvolvidas no ano de 2008 a partir dos recursos transferidos pelo MS (o Fundo de Alimentação e Nutrição – FAN), como planejar as ações para o ano de 2009.

Interministerial MS/MEC nº. 3.019, de 27 de novembro de 2007[144], o Pró-Saúde foi ampliado para os demais cursos de graduação da área da Saúde, incluindo a Nutrição. Neste contexto, o INU/UERJ, na figura de Luciana Castro como diretora do Instituto e coordenadora do projeto, submeteu proposta ao Edital nº. 13/2007.

No projeto submetido, já estava esboçada a parceria entre INU/UERJ e a SUBASS e, mais especificamente, o INAD, apontando algumas ações conjuntas como oficinas e seminários de integração e troca de experiências entre profissionais da rede de saúde e universidade, desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão e oferta de cursos de formação de preceptores e profissionais da rede básica de saúde. Não estava proposta, ainda, a formulação da PMAN. O que constava no projeto submetido eram linhas de atuação mais gerais, em função dos eixos prioritários definidos no edital, que precisaram ser pactuadas com o gestor municipal. Mas a pactuação prescindia de uma proposta mais detalhada, que foi sendo construída ao longo do processo. Para a submissão, não era preciso definir, por exemplo, que cursos de formação seriam ofertados. O projeto foi aprovado em maio de 2008, sendo o convênio assinado em dezembro do mesmo ano. O relatório do primeiro ano de execução do projeto, elaborado em dezembro de 2009, revela de maneira mais detalhada os resultados do primeiro ano de implementação, incluindo a elaboração da PMAN como uma das atividades realizadas (no caso, o apoio ao seminário "Para pensar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição", realizado em junho de 2009, e às oficinas com nutricionistas da rede).

Como a relação entre as duas instituições já era de longa data, foi natural que o processo da PMAN fosse diretamente apoiado pelo INU/UERJ, ainda mais considerando o contexto do Pró-Saúde, que permitiu uma aproximação mais oficializada. Nas entrevistas, os atores apontam que o Pró-Saúde materializou uma oportunidade que reforçou a parceria ensino-serviço entre as instituições e, considerando a decisão do INAD em formular a PMAN, este foi incluído como um dos produtos do projeto. O apoio do Pró-Saúde foi, especialmente, no financiamento do processo, incluindo pagamento de pessoas, de materiais e do próprio seminário, mas envolveu também o apoio direto de professores da UERJ[145]. Luciana Castro[146]

[144] Portanto, um ano antes da publicação da Portaria nº. 154, de 24 de janeiro de 2008, que criou os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), equipe na qual o nutricionista pode estar inserido na Estratégia Saúde da Família.

[145] Além dos professores que atuam na UERJ e eram nutricionistas do INAD (como Jorginete Trevisani, Luciana Maldonado, Elda Tavares e Inês Rugani, todas pertencentes ao Departamento de Nutrição Social - DNS do INU/UERJ), participaram Luciana Castro (DNS), Silvia Gugelmin (DNS), Marina Naegeli (Departamento de Nutrição Aplicada – DNA), Patrícia Perez (DNA), Daisy Blumenberg (DNA), Suzana Freitas (Departamento de

indica como a PMAN foi colocada como objetivo no Pró-Saúde que, na sua visão, é um grande guarda-chuva, possibilitando inclusive a participação de professores que a princípio não atuam na área de saúde coletiva, mas que, a partir de suas áreas de conhecimento específicas, têm contribuído, entre outras atividades, em atividades de formação de nutricionistas da rede municipal.

> "[...] o Pró-Saúde é um mote, porque ele não é um projeto como um projeto normal que a gente submete com início, meio e fim, **ele é um somatório de atividades** [...]. [...] não tinha isso de formulação de política, isso não estava no meu projeto inicial porque isso não estava... **Apesar de estar no projeto do INAD, isso ainda não estava muito falado em 2007**. Isso veio aparecer depois. Aí quando surge a idéia do INAD, se não me engano foi a Jô que trouxe [refere-se à Jorginete Trevisani], que é minha parceira no Pró-Saúde. A Jô é quem entrou comigo na proposta mais a fundo, tem a participação da Elda, da Suzete, da Sheila[147], mas a Jorginete que era a parceira, trouxe essa demanda" (grifos nossos).

As entrevistas apontam que a perspectiva de formular a PMAN se concretizou com o Pró-Saúde porque, a partir desta parceria instituída, o INAD vislumbrou o apoio da Universidade para pensar os caminhos de formulação do documento, além do apoio direto na condução e realização do processo. Havia, entre um grupo de atores do INAD, a reflexão de que não cabe ao município reproduzir (apenas) as diretrizes da orientação nacional e de que já havia certo amadurecimento desta área técnica para iniciar o processo. A inserção de profissionais como conselheiros de instâncias de controle social, representando o INAD, como os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) e o de SAN (CONSEA-Rio) foi também apontado como importante para o amadurecimento da equipe.

Nutrição Básica e Experimental – DNBE), além de outras pessoas que, na época, também eram professores no DNS como Cláudia Olsieski Cruz (professora substituta), Cláudia Bocca (professora substituta) e Daniela Frozi (professora visitante). Houve maior participação de professores do DNS não apenas pela inserção no próprio INAD, mas porque há uma aproximação maior entre a área de atuação deste departamento e a formulação de políticas públicas, além da própria trajetória específica destes professores, com a participação anterior em outros processos políticos. A esse respeito, Luciana Castro aponta: "[...] eu fui meio que sonhando com que as pessoas possam se interessar em fazer política. Mas existe o não saber, não é nem porque não querem, nem porque... talvez porque não saibam mesmo nem começar, ou não saibam nem que podem fazer. [...] talvez tenha faltado estímulo por minha parte, até da parte da Jorginete mesmo, em discutir um pouco mais como é que poderia ser a contribuição. Porque talvez as pessoas não pudessem ter a consciência de como é que elas poderiam contribuir para formação da política, porque isso está muito longe de alguns setores da universidade, de alguns cursos [...]. Acho que no nosso caso, um curso muito biomédico, a política fica parecendo uma coisa assim feita por uma entidade e que chega pronta e que a gente não tem nenhum direito sobre ela, nós profissionais, técnicos. E a gente sabe que não é isso, sabe que a gente pode contribuir, a gente sabe que tem o que falar [...]".

[146] Da mesma forma que no capítulo anterior, identificamos neste momento algumas falas de Luciana Castro em função do Pró-Saúde e de seu papel como diretora do INU/UERJ à época da formulação da PMAN. Vale ressaltar que a mesma também autorizou a divulgação de seus dados.

[147] Elda Tavares, sanitarista no INAD e professora do INU/UERJ; Suzete Marcolan e Sheila Rotemberg, nutricionistas do INAD.

> "[...] Tá, o desejo de construir [a PMAN], ok. Desejamos. Por quê? Achamos que a **área técnica está madura o suficiente**, achamos que o **município pode ter esse papel de formular uma política municipal**, achamos que **tem especificidade na cidade** [...]. Características da rede de saúde, [...] que é uma rede de uma cidade que foi capital, né? Enfim, com todos os prós e contras do que que isso significa. [...] bom, como é que se constrói uma política? Então eu acho que a Universidade foi muito importante nesse sentido **no caminho da construção**. [...] teve uma participação do professor Ruben [refere-se à Ruben Mattos] que é do IMS, muito importante pela experiência que ele tem nessa área de políticas de saúde, né? Que foi de onde começou a se desenhar que modelo que seria essa construção da política municipal" (Entrevistada 8, grifos nossos).

Outros entrevistados apontaram que o Pró-Saúde foi visto como uma possibilidade de institucionalizar a parceria que já existia entre os dois órgãos. Nesse sentido, o projeto teria sido importante, mas se "o Pró-Saúde não existisse a **coisa seria igualzinha** [...]. [...] acho que teve algumas facilidades [...], mas **conceitualmente, eu não acho que o Pró-Saúde fez a diferença**" (Entrevistada 4, grifos nossos). Portanto, o Pró-Saúde parece ter tido mais importância no sentido de financiar a formulação da PMAN, de institucionalizar a parceria e de apostar na convergência de vários processos paralelos que já vinham se dando do que propriamente influenciar os rumos da construção do documento, até porque, por ser uma parceria de longa data, os arranjos e aproximações feitas entre INU/UERJ e INAD poderiam se dar da mesma forma. Ou seja, o Pró-Saúde teria sido uma oportunidade para a realização do processo mas, sem ele, a PMAN poderia ter sido iniciada da mesma forma. Isso faz sentido ao observarmos que já existiam ações em parceria entre as duas instituições, cujas equipes eram compostas por atores das duas instituições. O Pró-Saúde formalizou uma parceria ampla, onde várias ações que já eram desenvolvidas puderam ser alocadas, além de encorajar novas iniciativas.

Assim, o desejo de construir o documento de referência municipal e o amadurecimento do papel da área técnica ao longo da sua trajetória na saúde parecem ter constituído alguns dos elementos que conformaram a conjuntura na qual houve a decisão política de iniciar a formulação da PMAN. No entanto, outras questões também colaboraram nesse sentido. A proposta aqui é tentar dissecar e apresentar essa malha de acontecimentos e de movimentos que moldaram este contexto, identificando alguns elementos que parecem ter sido importantes.

Nesse sentido, outro elemento se refere a um contexto mais amplo: o cenário nacional. Em 1999, foi publicada a primeira PNAN, numa conjuntura de fragilidade institucional da área técnica de alimentação e nutrição do MS (o INAN). Apesar disso, este documento

constituiu-se numa importante referência para a área de alimentação e nutrição e, de certa forma, ajudou a consolidar uma área técnica de alimentação e nutrição no MS que, posteriormente, se conformou na CGAN. No caso do município do Rio de Janeiro, a primeira versão da PNAN é apontada como um balizador da construção do novo papel do INAD quando da sua transferência para a SMS e da ampliação de suas atribuições. A organização e a estruturação das ações de alimentação e nutrição da cidade teriam sido fortemente orientadas pela publicação das diretrizes nacionais, sendo apontado o papel da PNAN como indutora de políticas e reflexões locais.

No contexto de 10 anos de publicação, iniciaram-se os debates em torno da necessidade da reformulação da PNAN, dados os avanços legais na área de SAN, a necessidade de rever e fortalecer o papel do setor saúde na perspectiva intersetorial da SAN e os desafios da institucionalidade, gestão e financiamento da própria política. Este contexto foi apontado por alguns atores como fundamental para o despertar do processo em âmbito municipal, aliado à mobilização em torno da aprovação da Emenda nº. 64 de 2010[148] e à própria reflexão sobre o papel da saúde na agenda da SAN. Nesse sentido, é importante destacar que a perspectiva de reformulação da PNAN foi divulgada em uma reunião realizada em julho de 2008 do Grupo de Trabalho de Nutrição da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), na qual a então Coordenadora da CGAN/MS, Ana Beatriz Vasconcelos, solicitou que o apoio daquele fórum no processo de reformulação da PNAN fosse incluído como uma das pautas do biênio. O processo foi oficialmente iniciado a partir da aprovação da formulação e implementação da PNAN na 13ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2008, com a convocação da I Conferência de Alimentação e Nutrição no SUS que, posteriormente, foi reformulada como um seminário temático. No entanto, a realização do "Seminário Nacional de Alimentação e Nutrição no SUS: PNAN 10 Anos" só ocorreu em junho de 2010. Embora o processo da PMAN já estivesse mais avançado quando Inês é convidada a participar da formulação da PNAN como especialista em uma oficina em agosto de 2010, as discussões que foram realizadas neste seminário, bem como o próprio modelo adotado pelo MS de uma oficina de especialistas, influenciou a condução do processo da PMAN no Rio de Janeiro.

No contexto municipal, é importante refletir ainda sobre o cenário que se desenhava no período, tanto em relação à PCRJ quanto ao próprio INAD. Como indicado no capítulo anterior, a gestão de César Maia foi muito valorizada como um importante momento para a

[148] Emenda Constitucional que inseriu o direito à alimentação entre os direitos constitucionais.

área de alimentação e nutrição e para o INAD. Na fala dos entrevistados[149], César Maia e uma equipe de gestores na SMS valorizavam as ações idealizadas pelo INAD[150] e apoiavam uma perspectiva matricial para o órgão. Embora a proposta de formular a PMAN tenha sido levantada antes de uma mudança neste cenário político-institucional, bem como a decisão formal de iniciar o processo, seu contexto de formulação foi atravessado por uma mudança de gestão da PCRJ e, consequentemente, da SMS durante o governo Eduardo Paes. Esta mudança reorganizou a estrutura da então SMSDC e alterou a posição do INAD no organograma.

Conforme já discutido, esta alteração no organograma é vista pelos atores entrevistados de maneiras distintas. Para alguns, representou perda de poder e um enfraquecimento dentro da saúde de um órgão que vinha de uma trajetória de construção de sua identidade neste setor e de fortalecimento institucional. Para outros, indicou apenas uma maneira de estruturar as ações no nível central, sem maiores impactos para o INAD, visto que suas ações teriam continuado as mesmas, sem interferências desta realocação. Dentre estes, destaco uma leitura de um entrevistado que compunha o quadro de profissionais do INAD e que fez parte do grupo de coordenação da PMAN: a de que diante da priorização da Atenção Básica na nova gestão e do consequente cenário de mais frentes em que a SMSDC estava atuando, a nutrição teria passado a ser uma frente menor, menos prioritária. Embora a mudança no organograma da SMSDC tenha feito o INAD descer para outro nível decisório, os recursos anuais para as ações de alimentação e nutrição, inclusive com investimentos municipais, teriam triplicado[151], no contexto do aumento dos recursos da PCRJ e especialmente da SMSDC. Ele aponta que o INAD era acostumado a ter muita autonomia para realizar as ações e que, diante da mudança no arranjo, há um certo tipo de estranhamento daquele coletivo, embora reconheça que era uma autonomia relativa, porque de qualquer forma, era necessário passar determinadas pautas pelos superiores.

---

[149] Pelo mesmo motivo exposto no capítulo anterior, não identificarei os trechos descritos neste momento.

[150] Foi citada a publicação do Decreto nº. 21.217 de abril de 2002, que regulamenta a venda e a propaganda de alimentos nas escolas públicas municipais.

[151] Na fala deste ator: "Então hoje ele triplicou se comparar o começo do orçamento de 2010 e o orçamento agora para 2013, né? Ele triplicou. Então assim, tinha um cenário que nós **não recebíamos recursos do tesouro municipal**, apenas o repasse do Fundo de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. E hoje nós permanecemos recebendo esse recurso do Ministério, mas há um complemento da Prefeitura, que **na verdade é o dobro do que a gente recebe do Ministério**. Então assim, **distribuição de recursos é uma demonstração de poder**, isso não é um elemento menor. Mas esse aumento de recurso, ele também está inserido no contexto em que o **orçamento da Secretaria também aumentou bastante**. [...] É, então, o orçamento da própria Prefeitura cresceu bastante, né. Mas o orçamento da Secretaria de Saúde cresceu mais, proporcionalmente, do que o de outras secretarias" (grifos nossos).

Por outro lado, outras entrevistas sugerem que esta gestão tem desprestigiado as ações de alimentação e nutrição e o próprio INAD e que o fato de não ter sido publicada a PMAN seria um reflexo disso.

> "[...] a **gente conseguiu ter uma notoriedade maior** [refere-se ao período César Maia], eu acho que **agora a gente não está tendo com o Eduardo Paes** nessa gestão, eu acho que a gente não está [risos]. Eles tem... sei lá, outras idéias... **A gente consegue, mas é a duras penas**, tem que falar muito, provar muito e argumentar muito para conseguir. A gente está conseguindo né. [...] Mas a gente consegue em alguns, mas **a gente não vê que tem um investimento** nessa área de promoção de alimentação saudável. [...] os programas que estão acontecendo ele não mexeu, não mexeu em nada. O Programa de Alimentação Escolar continua o mesmo, não teve nenhuma alteração. Eu acho que ele não está mexendo, mas **não está também incentivando e procurando ampliar** isso para outros setores né" (grifos nossos).

Esta e outras falas ofertadas sugerem que há, nesta gestão, o que caracterizaríamos como duas propostas políticas distintas para o INAD, aparentemente incomensuráveis[152] nos valores que sustentam entre si, ou seja, uma não é compatível com a outra. Mattos (2014), ao discutir o texto de Kuhn (1989) *A estrutura das revoluções científicas*, apresenta a ideia de incomensurabilidade do mesmo. O autor usa esta expressão para caracterizar que, entre paradigmas científicos em disputa, não há qualquer critério comum que contribua para a superação das diferenças que apresentam entre si na expectativa de produção de um consenso (MATTOS, 2014). Uso esse entendimento aqui por compreender que os projetos políticos para o INAD defendidos, de um lado, pelo seu corpo de profissionais e, de outro, pela gestão municipal, parecem ser distintos e, de certa forma, opostos. Se de um lado, o coletivo que representa o órgão deseja que o mesmo seja o matriciador das ações de alimentação e nutrição e defende, como já apresentado, um modelo de gestão e de atuação na área de alimentação e nutrição distinto da atual gestão, esta, por sua vez, parece direcionar o INAD para uma atuação mais restrita no âmbito da promoção da saúde, ao menos no que se refere ao arranjo institucional no qual está alocado. Por outro lado, é importante novamente destacar que, nesta nova gestão, as atribuições mais amplas do INAD foram mantidas e os recursos foram ampliados, com maior investimento municipal das ações de alimentação e nutrição. Embora não pareça fortalecer sua ação matricial, uma das entrevistadas indica que a SMS pauta demandas que vão além da promoção da saúde.

Este momento da nova gestão, após um longo período de continuidade da anterior, parece ter sido considerado no contexto de formulação da PMAN. A política teria constituído,

[152] Tomo emprestado este termo de Kuhn (1989).

ao longo do processo, uma estratégia não apenas de organizar e fortalecer as ações de alimentação e nutrição neste período de transição, como também de fortalecimento da própria área técnica neste novo cenário que se apresentava. Diante das propostas que uma nova gestão pautava, parecia ser necessário balizar como deveriam ser, para aquele coletivo, as ações de alimentação e nutrição para a cidade, além de demarcar o papel da área técnica neste processo.

> "[...] teve um fator mais interno de **fortalecimento da agenda da alimentação e do próprio INAD com a mudança da gestão**. Então a gente viveu um momento difícil, depois dos oito anos da gestão do César Maia, de uma gestão nova, de uma gestão com novas propostas, né? [...] E naquele momento a **gente ficou um pouco à deriva**, né, por onde vamos caminhar. Como é que é nosso papel como nível central, que acho que **foi até um questionamento do nível central como um todo**, não só do INAD. Mas, diante disso, acho que formular a política foi uma maneira de **mostrar**, organizar, da **gente organizar internamente** o que que a gente pensa sobre isso, o que que a gente acha importante pautar. **Não podemos abrir mão de quê**, né? [...] Então acho que foi uma forma da gente se organizar internamente e da **gente também mostrar para os nossos superiores ou para a própria secretaria e outros parceiros, como é que a gente vê** esse campo da alimentação na Prefeitura e **marcar terreno ou se firmar, ou ganhar poder, ou ganhar força nessa nova conjuntura política**" (grifos nossos).

É interessante notar que a preocupação com o arranjo institucional do INAD frente às suas competências e à natureza transversal de suas ações apareceu na maioria das falas dos entrevistados, mesmo naqueles que atuam no nível central. Uma das entrevistadas inclusive sugere que o caso do INAD deveria ser estudado a fim de entender qual seria o melhor arranjo no organograma da PCRJ, visto que não há conforto no arranjo atual. Mesmo entrevistados que indicaram que a alocação do INAD na SPS/SUBPAV seria apenas uma forma de definir o organograma, sem implicações para atuação do órgão, apresentaram a reflexão de que as atribuições do INAD são mais amplas que seu arranjo institucional atual e que o mesmo deveria estar em outro nível decisório no organograma da PCRJ. Ou seja, parece aqui haver um raciocínio de que o arranjo institucional seria importante para o INAD no sentido de facilitar a produção de um conjunto de ações, mas que sua alocação atual, embora dificulte, não impede a realização das atividades.

Por outro lado, uma entrevistada indica que, embora considere que a alocação atual do INAD não seria o arranjo ideal, sua localização traria também uma certa proteção ao órgão no sentido de conferir legitimidade às ações. Esta afirmação se dá em função de sua análise de como foram sendo construídas as ações na primeira gestão de Eduardo Paes, reconhecendo os recursos municipais que atualmente o INAD recebe.

Embora esta questão da alocação institucional do INAD seja constantemente citada no contexto da gestão atual de Eduardo Paes, parece haver uma trajetória anterior de incompreensões, ou de projetos políticos distintos, neste sentido. A entrevistada abaixo aponta com clareza esta questão e indica ainda o que sugere um possível desprestígio das ações de alimentação e nutrição na cidade nesta gestão não teriam sua origem na SUBPAV, mas em uma instância superior:

> "[...] em vários momentos a gente ouve isso: '- Então **devolve** [o INAD] **para Educação**'. E então agora recentemente era essa história '-**empurra lá para Vigilância Sanitária**'. Eu não consigo entender uma coisa dessas, mas me dá uma sensação como se faltasse conceito. Então falta ancoragem da relevância disso. [...] O nosso Subsecretário, concretamente, valoriza a questão da alimentação. Então, eu sei que existe esse desejo. Ao mesmo tempo, **a gente tem uma política pronta que simplesmente ninguém consegue que seja publicada**. E ao mesmo tempo a gente tem um Instituto que é, digamos assim, o operacionalizador dessa política dentro da Secretaria Municipal de Saúde, e **que vive pendurado. Sempre que você bobeia, o INAD está lá ameaçado de ser devolvido para Educação, ameaçado de tá indo parar na Vigilância Sanitária**" (grifos nossos).

É interessante que a gestão César Maia tenha sido frequentemente apontada nas entrevistas como um momento muito favorável à institucionalização do INAD na SMS, mas pode-se indagar se este período fértil permaneceu durante os três mandatos. Além disso, o momento em que se concretiza a ampliação das atribuições do INAD após a transferência para a SMS só ocorreu na gestão de Luiz Paulo Conde à frente da PCRJ. Entretanto, esta mudança não pareceu ser sentida pelo INAD, talvez pela possível continuidade política na gestão da SMS, que permaneceu com o mesmo Secretário Municipal de Saúde por um longo período, Ronaldo Luiz Gazolla. O possível contexto de projetos políticos distintos para o INAD parece se iniciar antes mesmo da atual gestão, sendo recolocado a partir da mudança no organograma institucional.

Com relação ao contexto mais geral da gestão municipal, algumas entrevistas apontam a valorização das ações na Atenção Básica no momento atual. De fato, é possível reconhecer, por exemplo, a expansão da cobertura da ESF no município do Rio de Janeiro. Em julho de 2000, dados do DAB do MS indicam que a proporção de cobertura populacional estimada era de 0,8% (população estimada de 5.598.953 habitantes), mas sem equipes de NASF implantadas (a Portaria que criou os NASFs é de 2008). No início da gestão Paes, em janeiro de 2009, a cobertura populacional estimada era de 6,94% (população estimada de 6.161.047 habitantes), permanecendo sem equipes de NASF. Após pouco mais de cinco anos de gestão, a cobertura elevou-se para 41,68%, com população estimada em 6.390.290 habitantes, e 47

equipes de NASF implementadas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014). No entanto, a expansão de cobertura da ESF foi feita principalmente por meio da contratação de profissionais pelas OS que, como já indicamos, foi apontada como um elemento de desvalorização do serviço público e do próprio servidor público.

> "[...] Eu só acho assim, como servidora pública que sou, sou exatamente servidor público, eu acho que sofro com isso como, acho, que meus colegas de trabalho. Eu percebo que é uma **desvalorização muito grande**, você não se sente atraída [...]. Então **essa mudança maciça nesse paradigma**, eu vejo também que é assim um pouco desestimulante para as pessoas, que eu vejo na rede como um tudo, com as pessoas que eu converso. **As pessoas elas se sentem desprivilegiadas** [...]" (grifos nossos).

Esta proposta de lotação de profissionais, em algumas entrevistas, foi contraposta ao período César Maia, que teria valorizado o serviço público e o servidor público durante sua gestão à frente da PCRJ. A crítica foi feita não apenas em função do modelo adotado para contratação de profissionais, mas também em função do que se considerou um desinvestimento da figura do servidor e da maneira como ele passa a ser visto para a gestão municipal.

> "[...] E aí a **mudança foi muito radical**, pro outro extremo [...]. A gente sabe que nem todo servidor público se empenha como deveria, mas eu acho que **houve um desinvestimento dessa figura**. [...] Então foi também **difícil se adaptar a essa nova gestão** com essa constatação, com essas declarações, que às vezes chegava até pela própria imprensa. [...] Eu costumo dizer que eles passam, a gente fica, né? Então **quem faz a coisa andar realmente somos sós**. [...] eu acho até que a coisa melhorou, assim, caminhou, né, evoluiu. Embora, a **gente se ressinta de não ter concurso** [...] que eu acho que é uma forma muito mais legítima, muito menos precária pro trabalhador. [...] Você quer pensar em formas de controlar qualidade do serviço, do trabalho, avaliação. Ótimo. [...] **Mas essa forma mais precária de trabalhar, eu não acredito nela**. [...] Então, agora as coisas se acalmaram, mas o início foi bem complexo [risos]" (grifos nossos).

Estas críticas compõem um contexto mais amplo de reflexões dos entrevistados acerca da gestão atual, que inclusive apontam a falta de autonomia, onde "ninguém tem voz". Esta fala é corroborada por outros atores e se expressa, inclusive, no temor em permitir a identificação das entrevistas para esta pesquisa. Embora apontem críticas, as entrevistas ressaltam outras características da gestão de César Maia como a valorização do saber técnico e da relação de proximidade com seus subordinados, que não aconteceriam no momento atual: "[...] **Ele respeitava muito** e inclusive lia tudo que chegava para ele, retornava, dava sugestões de textos sobre determinado assunto, **ele era muito atencioso**" (grifos nossos).

Por outro lado, no momento atual, foram feitas críticas ao distanciamento entre o poder decisório e o corpo de profissionais, com a frágil ou mesmo a falta de participação de atores que poderiam ser considerados estratégicos em alguns processos decisórios. A falta de espaços mais coletivos de discussão interna inclusive foi citada como um elemento que interferiu no partilhamento sobre as possíveis reformulações dos arranjos institucionais da SMSDC, que teriam sido definidas sem envolver os profissionais do nível central[153]. Este modo de governar tem estimulado, na visão de uma das entrevistadas, uma competição muito grande entre as secretarias (reproduzindo sua fala, que nos parece bastante emblemática: "jogou a bola é de quem chutar primeiro"). Ao mesmo tempo, afirma que há um esforço para qualificar a gestão, com algumas iniciativas, como o programa *Líderes Cariocas*[154].

Outra visão é ofertada pela entrevista de um representante do Conselho Municipal de Saúde (COMS), na qual ele valoriza o crescimento do orçamento, inclusive apontando que o orçamento do COMS aumentou nesta gestão, além do investimento na saúde. Na visão dele, nesta gestão teria havido uma mudança de uma política de saúde antes hospitalocêntrica para uma voltada ao fortalecimento da Atenção Básica.

> "Eu entrei na gestão Ronaldo Cezar Coelho. Era uma gestão muito empresarial, na visão dele. **Empresarial e política**. [...] aliás, todas são na verdade [...]. [...] A Secretaria tem um corpo técnico muito bom, e sempre procurou manter uma Secretaria muito mais técnica do que política. **Hoje mais ainda**. Hoje a Secretaria trouxe até alguns técnicos de fora. E é uma Secretaria muito técnica. **Nosso Secretário não é político**, é um Secretário que foi escolhido, lógico que sempre tem política no meio, mas se procurou ver uma pessoa que fosse bem técnica. E com relação à saúde, o que eu vejo é que **nessa gestão a saúde passou a ser uma prioridade realmente**. Nosso investimento na saúde deu salto tremendo, o orçamento na saúde quase que quadruplicou né. Uma coisa assim, impressionante" (Entrevistado 19, grifos nossos).

[153] Como pode ser exemplificado por esta entrevista: "[...] **o que eu vi foi a *tsunami* chegando**, né. Vi todas as mudanças que aconteceram na atenção primária. Vi [...] que num momento em que estavam reformulando tudo, **a gente ainda não tinha visto nenhuma mudança na Superintendência**. E soube de **fofoca de corredor a história do INAD** [refere-se à mudança no organograma]. [...] Então, enfim, **passou por outra instância** [a decisão]". Em outro momento, a entrevistada aponta que, em uma determinada reunião, soube de algumas mudanças que tinham acontecido no organograma já no segundo mandato de Paes pelos demais presentes na reunião, mas não tinha sido informada de nada: "[...] **eu vi implodir** a Coordenação de Saúde da Família, vi implodir as Linhas de Cuidado e o pessoal da Saúde da Família passou a assumir as Linhas de Cuidado, **mas eu não sabia o que que tinha sobrado**" (grifos nossos).

[154] Nesta entrevista, foi indicado que grande parte dos cargos estratégicos na gestão municipal terão que ser ocupados por funcionários que tenham participado deste programa. A página oficial da PCRJ indica que este é voltado para qualificação de servidores com vínculo efetivo ou celetistas, por meio de diferentes atividades que envolvem cursos, palestras, avaliações, projetos e acompanhamento individualizado, com o intuito de aumentar a ocupação de cargos do alto escalão da PCRJ (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2014).

Uma questão que merece atenção na conformação do contexto político-institucional que converge na formulação da PMAN está relacionada à visão dos atores entrevistados a respeito da trajetória e da tradição do INAD, atentando para o protagonismo e a singuralidade desta área técnica. Ainda que alocado no setor saúde, a tradição do INAD enquanto área técnica que orienta as ações de alimentação e nutrição inclusive em outros setores da PCRJ é ressaltada pelos entrevistados, independente da inserção institucional dos mesmos. O INAD é reconhecido como um órgão sério, criativo e propositivo, liderando diferentes iniciativas inovadoras na área de alimentação e nutrição, inclusive "exportando" experiências para outras áreas técnicas. É apontado como um órgão diferenciado no conjunto das áreas técnicas de alimentação e nutrição porque conseguiu agrupar, em uma mesma estrutura, as ações da saúde e da educação, algo que não foi concretizado nem mesmo no cenário federal. Em várias áreas técnicas de alimentação e nutrição nos entes federados, há equipes responsáveis pelas ações de alimentação e nutrição, com variações em torno, por exemplo, do número de profissionais e de possibilidades de atuação. Na maior parte dos casos, tais áreas técnicas encontram-se fragmentadas em arranjos próprios dentro de cada secretaria, com maior ou menor grau de institucionalização e de articulação intra e intersetorial.

As entrevistas apontam, inclusive, o reconhecimento do INAD como área técnica como um dos motivos para decisão de formular a PMAN. Na visão de uma das entrevistadas, o reconhecimento do mesmo permitiu ao INAD um '**espaço político para ousar formular uma política de alimentação e nutrição**, costurar com outros atores e setores e etc." (Entrevistado 5, grifos nossos). A trajetória do corpo de profissionais do INAD, como um coletivo que foi constituindo uma característica de produzir processos de trabalho coletivos e partilhados, foi também reconhecida nas falas, o que teria inclusive ajudado a construir uma rede de parceiros governamentais e não-governamentais, internos e externos à PCRJ.

Por fim, o último aspecto a ser ressaltado refere-se ao sentimento de necessidade de formalização das ações por meio de uma política pública, como uma garantia de segurança de que, mesmo com mudanças de gestão, a PMAN poderia proteger e resguardar as ações implementadas e potencializar novas. A política é vista como um instrumento que traz materialidade às ações, que as legitima. A aposta era de que, com a publicação de uma política de alimentação e nutrição, as ações pudessem estar mais institucionalizadas e formalizadas, o que favoreceria a articulação com os parceiros, visto que haveria um

documento definindo e orientando as ações, que poderia ser usado como referência para os processos de pactuação[155].

> "[...] Porque a **política ela vem concretizar**, **não se inventou grandes coisas**. Mas a política [...] formaliza, você documenta e **formaliza ações** que vinham acontecendo. Então a **política municipal de alimentação e nutrição ela é construída de ações que já vêm sendo realizadas** há muito tempo. Ninguém está inventando nada, acho que a **gente oficializa e protege ações e vai fomentar novas**, novos caminhos, mas por uma formalização de uma experiência muito concreta. Então, deixa de ser uma ação daquele governo para ser uma ação de Estado que vai ser perene, **que é perene**". (Entrevistado 14, grifos nossos).

As entrevistas apontam que existe a perspectiva de que ter uma política municipal poderia favorecer tanto a consolidação de articulações internas quanto externas à PCRJ, além de dar uma visibilidade à área de alimentação e nutrição, indicando que a institucionalização desta área é uma luta histórica. Foi apontada também a visibilidade que este processo teria no cenário nacional.

> "[...] Então, **traz um fortalecimento**, né? **Das nossas ações**, tanto na nossa Secretaria mesmo e para as outras, né? Assim, para o município, né? Enquanto área técnica, eu acho que traz assim um fortalecimento das nossas ações, né? E também assim, um pouco, **outras perspectivas** também, né? [...] Claro que é bacana você ter uma política municipal de alimentação e nutrição. **Acho que isso fortalece a área técnica**, né? E é assim, **tem todo um reconhecimento nacional**, já que não tem uma outra política municipal de alimentação e nutrição. Eu acho que isso **fortalece as ações que o Rio de Janeiro já vinha desenvolvendo**. Entendeu?" (Entrevistada 7, grifos nossos).

Outro ator aponta que, nesta mudança de arranjo, o INAD não deixa de ser considerado como um órgão importante, mas não é reconhecido como o órgão de importância dentro da estrutura da SMS, visto que não cabe a ele a implantação do modelo de atenção à saúde hoje posto por esta gestão. Corroborando ao anteriormente indicado, de que haveria críticas à atual gestão que não convoca determinados atores para certos processos decisórios, a fala aponta que o INAD não é considerado como um ator estratégico para definição do modelo de saúde proposto.

> "O INAD **é reconhecido como instituição importante**, mas não é **a instituição** importante dentro da Secretaria. Algumas pessoas acham que poderia fazer outras coisas, que deveria fazer outras coisas na perspectiva do modelo que está se propondo. O INAD não é o implantador do modelo, nem é o promulgador do modelo, e tem a ver como, quer dizer, e não se quer que tenha, tanto é que **é**

[155] Uma das entrevistadas do INAD indica que há alguns decretos que orientam as ações no município, mas que a publicação de uma política favoreceria a articulação com outros parceiros, no sentido de tornar oficiais as ações e de pautar outro setor.

> **colocado excluído da discussão do modelo da rede**. **Ele tem que entrar no modelo da rede que se coloca**. Eu acho que o jogo político é exatamente esse" (Entrevistado 2, grifos nossos).

O material empírico sugere, portanto, um conjunto de elementos que conformam o contexto no qual a proposta de formular a PMAN se concretizou. Aliado ao desejo pré-existente de um determinado grupo de atores que atuava no INAD, com característica de participação em processos políticos diversos relacionados à área, o Pró-Saúde aparece como um guarda-chuva para abrigar e fortalecer uma parceria já dada. No entanto, parece ter tido um papel menos importante na definição dos rumos do processo de formulação da PMAN e em seu financiamento do que a narrativa inicial de alguns atores indicava.

O arranjo institucional atual parece ser visto em uma dupla perspectiva: se de um lado, é apontado como uma questão importante que potencializa ações, por outro, não impede que as mesmas sejam realizadas. A definição de um arranjo institucional para o INAD não aparece como um novo elemento na gestão atual, mas parece perpassar a trajetória do órgão, como pôde ser visto inclusive no capítulo anterior. Esta definição não reflete apenas uma decisão ocasional e/ou administrativa de uma gestão, mas sugere um entendimento dos gestores a respeito das atribuições e competências que um determinado órgão tem ou deveria ter. Neste sentido, na contramão da consolidação de uma trajetória como matriciador das ações de alimentação e nutrição no município, o contexto de mudança do arranjo parece se confrontar com outro projeto político sustentado pelos atores que atuam no INAD. Este projeto político distinto tem relação com o próprio amadurecimento do INAD em sua trajetória na SMS como uma área técnica das ações de alimentação e nutrição na PCRJ. A possível tensão com a gestão atual parece ter origem não apenas na realocação do INAD dentro da SMS, mas com o projeto político proposto para as ações de saúde de maneira mais ampla, indicado nas falas como críticas ao modo de contratação de profissionais, por exemplo.

A influência do cenário nacional parece se dar não apenas como instrumento orientador das ações de alimentação e nutrição no município em 1999, mas a reformulação da PNAN parece ter conformado o contexto de formulação da referência municipal, sendo citado pelos atores como tal. Além disso, é possível imaginar também que, observando a trajetória das políticas públicas federais e os efeitos da formulação da PNAN de 1999 na institucionalidade das ações de alimentação e nutrição e no fortalecimento da própria área técnica no cenário nacional, se estratégia semelhante não teria sido empreendida pelos atores em função da visão de que uma dada política pública pode dar concretude à uma imagem objetivo; materializando e conferindo legitimidade às ações e favorecendo a institucionalização da área técnica. A

formulação da PMAN também expressaria, mais uma vez, um elemento do protagonismo do INAD no contexto das áreas técnicas de alimentação e nutrição nos estados e municípios brasileiros.

5.3 **Como construir uma política? Primeiros movimentos de concretização de uma proposta**

Neste primeiro momento, tomada a decisão de iniciar formalmente a construção do documento, foram realizadas reuniões com profissionais que tinham em sua trajetória não apenas a aproximação com as temáticas de políticas públicas, alimentação e nutrição e SAN, como também a participação em processos políticos nestas áreas de atuação. As reuniões de planejamento inicial do processo de formulação da PMAN contaram, essencialmente, com profissionais do INAD, mas envolveram consultas a atores externos, como Luciene Burlandy (da UFF), Francisco Menezes (do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE e do CONSEA Nacional) e Ruben Mattos (do Instituto de Medicina Social – IMS, da UERJ). Nesse sentido, um grupo de atores do INAD, formado por profissionais pertencentes ao gabinete da direção e a coordenações, esteve à frente de um conjunto de conversas que tinha o intuito de discutir conceitos e práticas relacionadas às intercessões e delimitações da política de alimentação e nutrição e a de SAN, além de compreender e construir os caminhos para iniciar o processo de formulação da política.

Esses atores foram identificados e trazidos ao processo de maneiras distintas. Luciene Burlandy já tinha uma trajetória de aproximação com diversos processos conduzidos pelo INAD, para os quais havia sido convidada. Quando questionada sobre sua inserção no processo de formulação da PMAN, Luciene ressaltou que a UERJ, diferentemente da UFF, possui vários professores que atuam nos dois espaços (da docência e da gestão), e indicou a presença de Sheila Rotemberg (professora da UFF e nutricionista no INAD) como uma potencialidade nesta possibilidade de aproximação. Mas apontou como fatores principais para sua inserção neste processo uma trajetória de discussão de políticas públicas e o que ela nomeou de um movimento de mão dupla, tento sido acionada e acionando o INAD em distintos momentos. Neste sentido, ressaltou o protagonismo do município do Rio de Janeiro

na área de alimentação e nutrição e, diante disso, o seu interesse enquanto docente de que seus alunos conhecessem o INAD:

> "[...] o município do Rio sempre foi bastante é... **Foi talvez protagonista** para algumas ações municipais, discussões... E por causa disso também eu sempre tive muito interesse que os alunos da Faculdade de Nutrição conhecessem o que o INAD fazia né? [...] **Entender melhor as estratégias**, porque sempre foi um município que protagonizou muitos **processos bastante ricos e interessantes** em termos de ações na área de nutrição" (grifos nossos).

A inserção de Francisco Menezes se deu em função da necessidade de demarcar quais seriam os limites entre as políticas de alimentação e nutrição e de SAN, além de ouvir sua experiência no CONSEA. A conversa foi no sentido de clarear o que se esperava de ações dentro de uma política de alimentação e nutrição setorial, definida no âmbito do setor saúde e para o setor saúde, mas com uma especificidade: ser pautada e conduzida por um órgão cuja atuação era intersetorial, embora alocado no setor saúde. Como se viu na trajetória das políticas nacionais, a primeira PNAN (de 1999) teve trajetória semelhante ao que se desenhava neste momento. Embora localizada na saúde, abrangeu um conjunto de ações de caráter intersetorial, em uma aposta de demarcar um momento de resistência e de fortalecimento da SAN. Ao longo dos dez anos posteriores à sua publicação, foi se fortalecendo uma distinção de que as políticas de alimentação e nutrição caberiam ao setor saúde, enquanto que as políticas de SAN tinham uma característica mais intersetorial, distinção expressa na formulação da PNSAN e na reformulação da PNAN. Cabe lembrar que a publicação da PNSAN ocorreu apenas em 2010, um ano após o início do processo de formulação da PMAN, e que a nova versão da PNAN ficou disponível em fins de 2011. Portanto, a referência que se tinha, naquele momento, era a PNAN de 1999.

> "[...] **logo no início a gente ficou na maior crise**, né? Porque a Política Nacional ela é uma política da saúde para a saúde, né? De alimentação e nutrição do setor saúde e só com as ações da área de saúde. Mas é claro que, para dar conta do objeto precisa ter relações intersetoriais. E pela **natureza do INAD**, pela história do INAD, pelas ações que ele desenvolve, **a gente já era intersetorial por natureza**, as ações já eram intersetoriais. Então no começo a gente ficou assim: '- ó meus Deus, **cadê os muros**, né? E **onde começa e onde termina** uma política de alimentação e nutrição no município do Rio e uma política de segurança alimentar e nutricional?'. Então a gente teve algumas conversas com várias pessoas. Nesse processo o Chico Menezes foi muito importante, numa conversa com a gente [...] É uma política do setor de saúde, mas com essa necessidade de intersetorialidade para as ações. É só isso. [...] Então **ela faria ou fará parte de uma política maior** de segurança alimentar e nutricional" (Entrevistada 8, grifos nossos).

A delimitação entre as políticas de alimentação e nutrição e SAN ultrapassam a preocupação em torno de seus limites setoriais. Posteriormente esta questão será posteriormente mais discutida, mas aqui é importante salientar que já havia, no Rio de Janeiro, um processo de formulação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN), conduzido pelo CONSEA, no qual o INAD possui assento.

Em relação à inserção de Ruben Mattos, algumas entrevistas indicaram que sua aproximação se deu em função do contexto do Pró-Saúde. No entanto, sua aproximação se deu via INU/UERJ, pelas relações instituídas antes mesmo do Pró-Saúde. Esta aproximação ocorreu quando ainda era diretor do IMS e nas discussões no Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde sobre ciência. O convite ao Ruben foi feito por Luciana Castro, que tinha sido sua orientanda de doutorado no IMS e que participava das reuniões de planejamento inicial da PMAN junto com o INAD, na perspectiva de concretização do projeto Pró-Saúde.

Nestas reuniões de planejamento inicial, foi discutida a potencialidade que um processo de construção de uma política teria para o fortalecimento da área de alimentação e nutrição. As entrevistas sugerem que o cenário de transição na nova gestão apareceu como um elemento que foi considerado neste planejamento inicial da formulação da PMAN.

> "[...] fulano [optamos por não identificar o nome] **começa a conversa abrindo o que era o cenário das transformações** que estavam acontecendo, da **eleição da nova prefeitura** e da **localização do organograma do INAD**, que estava numa certa situação, e **eles estavam se sentindo um pouco fragilizados**, essa expressão, **num contexto de uma mudança e de um futuro incerto**. E essa mudança se colocava em cima **do lugar em que o INAD estava sendo posto**, que era abaixo da linha de promoção da saúde, nem da atenção básica né [...] e as ações do INAD eram muito maiores do que isso. [...] **E no bojo dessa preocupação sinalizada como se fosse um contexto importante**, me pareceu assim na fala, tinha uma tarefa que eu não me lembro se já tinha sido dada, ventilada, colocada por alguém, que **era a tarefa de organizar uma Política de Alimentação e Nutrição**. Eu não sei se nas primeiras conversas com as autoridades da nova gestão isso tinha sido colocado para o INAD fazer como missão, essa foi minha sensação que eu tive, ou se era alguma coisa que começava a ser colocada [...]" (Entrevistado 2, grifos nossos).

Neste conjunto de conversas, teria havido o entendimento de que o processo de formulação da PMAN poderia fortalecer não apenas as ações de alimentação e nutrição, como também a área técnica. Uma aposta parece ter sido no efeito demonstração que uma política construída a partir de uma ampla rede de parceiros poderia ter neste contexto.

> "[...] **era um momento de grande indefinição** [...] E o convite era para conversar sobre o que é fazer uma política [...]. [...] eu começo a ter algumas indagações sobre

> a rede de atores que sustentam o INAD, **que poderiam sustentar o INAD**. [...]. E que essa rede era, **aliás esse me parecia ser a grande angústia nas questões institucionais**, era muito maior que a Secretaria de Saúde. Era muito mais horizontal, muito mais capilar, muito mais intersetorial. [...] **tinha duas maneiras de pensar a construção da política**. Uma maneira que era um grupo técnico sentar e fazer, outra maneira era desencadear um processo de natureza mais participativa que engajasse determinados atores nessa história. E colocando isso, sugerindo a exploração da ideia de em que medida o processo de construção de uma política, de **um processo mais participativo, poderia aglutinar uma rede de apoio mais ampla**, que permitisse **dar uma situação mais confortável de sustentabilidade** neste momento de incertezas. Essa foi a linha. Essa linha foi acolhida com clareza [...]" (Entrevistado 2, grifos nossos).

Por outro lado, as entrevistas também ressaltam que já havia no INAD uma característica de construção coletiva de outros processos, ou seja, uma trajetória de envolver diferentes atores. Nesse sentido, a construção da PMAN não seria diferente: "Só que, por conta dessa própria característica do grupo que está ali, [...] não se queria olhar para a política como fruto... **ou como expressão apenas daquele grupo** né" (Entrevistado 1). Portanto, ao mesmo tempo em que há a indicação de influência do contexto político-institucional do INAD no processo de formulação da PMAN, há o reconhecimento de uma característica de outros processos de construção coletiva liderados anteriormente pelo INAD.

Na perspectiva de demarcar o início deste processo e de articular uma rede de parceiros em torno da construção da PMAN, foi proposta, em uma destas reuniões, a realização de um seminário para discussão inicial sobre as ações de alimentação e nutrição na cidade. Uma das memórias de reuniões deste período indica que o fortalecimento da rede de apoio deveria estar no centro dos objetivos deste seminário. Portanto, as reuniões que se seguiram após a consultoria a Luciene, Francisco e Ruben tiveram como principal objetivo planejar a realização deste seminário e identificar atores que seriam convidados a participar. Foi também no âmbito destas reuniões que o papel do INU/UERJ no processo da PMAN foi se desenhando mais claramente no contexto do Pró-Saúde, incluindo a perspectiva de envolvimento de docentes e discentes no processo, bem como de formulação de uma tese de Doutorado que pudesse registrar esta trajetória no Programa de Pós-Graduação de Alimentação, Nutrição e Saúde do INU.

Durante estas reuniões, foram definidas a proposta de programação do seminário, a relação dos atores que seriam convidados para composição da mesa de abertura, para a plenária e para os subgrupos de trabalho. Mesmo profissionais que não foram inicialmente listados e convidados puderam se inscrever. Outra tarefa foi a de retomar o documento da PNAN de 1999 e identificar as ações que não eram realizadas no município, bem como as especificidades deste território. Com este olhar, os convidados teriam sido mapeados.

Portanto, a questão da realocação no arranjo institucional na SMS aparece como um fator que não determinou o início do processo de formulação da PMAN, conforme imaginava minha hipótese inicial, mas as entrevistas sugerem que o atravessa como um elemento importante, considerado inclusive em seu planejamento. Por outro lado, foi apontado o caráter coletivo de várias outras ações empreendidas pelo INAD, caracterizando um modo de práticas particular que o coletivo de atores ali sustenta.

5.4 **A realização do seminário "Para pensar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição da Cidade do Rio de Janeiro": apostas e estratégias políticas**

Como já apontado, a aposta em realizar um seminário que envolvesse órgãos governamentais e não governamentais surgiu durante as reuniões de planejamento inicial, com a proposta de reunir um olhar coletivo sobre as ações de alimentação e nutrição na cidade e de fortalecer uma rede de atores. No seminário "Para pensar a Política Municipal de Alimentação e Nutrição", participaram cerca de 250 pessoas, incluindo gestores, profissionais que atuavam na área de alimentação e nutrição, estudantes e sociedade civil, com a representação de 80 entidades. O objetivo do seminário, realizado na UERJ, seria fortalecer e integrar a rede de apoio para as ações de alimentação e nutrição desenvolvidas na cidade, além de reunir propostas dos atores que subsidiariam o texto e disparar um processo político de formulação da PMAN.

A programação envolveu a realização de uma mesa de abertura que contava com a diretora do INAD, Fátima França; Luciana Castro como representante do Reitor da UERJ, do INU e do próprio Pró-Saude; além de um representante da SMSDC. A memória de uma das reuniões sugere que a articulação feita para convocação de um representante da SMSDC teria ocorrido por Ruben Mattos, que teria buscado em Ana Maria Schneider, então Subsecretária Geral da SMSDC e doutora pelo IMS, a possibilidade de interlocução para garantir a presença do Secretário Municipal de Saúde e Defesa Civil. A necessidade de ter um representante do alto escalão da SMSDC parece ter feito parte de uma estratégia política, a fim de demonstrar a força daquele movimento, bem como de garantir a sinalização formal de continuidade e de apoio daquele processo pela nova gestão.

> "E aí a primeira questão é quem seriam os participantes. O INAD trazia uma lista, ele já tinha tido um processo de elaboração que indicava atores importantes, [...]. Uma decisão importante era **ter uma mesa de abertura envolvendo a Secretaria de Saúde**. Aliás, esse era um **alvo estratégico fundamental, era ter a Secretaria, e ela encontrar um campo de... consistência.** Então era **aposta de ter auditório cheio**, sabe assim, a presença da Secretaria vai dizer '-ó, estamos fazendo alguma coisa', fazer esse sinal, isso era discutido né, assim, de uma maneira clara" (Entrevistado 2, grifos nossos).

Embora o Secretário não tenha comparecido, a presença de Ana Schneider foi vista de maneira muito positiva pelo INAD. Sua presença no processo de formulação parece ter sido em momentos pontuais, porém significativos, estando presente no seminário e depois em momentos onde o INAD buscou sua orientação, por exemplo, quando foi proposta a realização de oficina com as instâncias de controle social do município (COMS, CONSEA-Rio e CAE). Posteriormente, ao fim do processo de elaboração do documento, as entrevistas sugerem uma nova demanda à Ana, que será discutida mais à frente.

> "[...] ele não compareceu, mas **mandou a pessoa que é o braço direito** que a gente acaba percebendo que na gestão, na dinâmica, os temas próprios mesmo da gestão da Secretaria acabaram ficando sob a responsabilidade da doutora Ana Maria Schneider, né. **Ela esteve presente na mesa de abertura**, o que foi considerado **muito positivo pelo grupo**, porque em alguns momentos em que **precisávamos pautar demandas** do processo de formulação da PMAN, a doutora Ana Schneider **já estava familiarizada**, né, do que que se tratava" (Entrevistado 6, grifos nossos).

O seminário teria sido estrategicamente pensado, tendo sido costurado não apenas o convite para composição da mesa de abertura e de debates, como também para as instituições e atores que estariam presentes no seminário, em especial, na parte da tarde. A convocação de um representante da SMSDC também estaria relacionada à visão estratégica de que o seminário poderia se constituir um elemento demonstrativo interessante, diante da necessidade de fortalecimento da área. A estratégia política de costura da mesa e de indicação de convidados teria sido exitosa, com o reconhecimento da força e consistência daquele movimento que estava se iniciando, visto que teria havido uma fala clara de apoio da nova gestão àquele movimento.

> "[...] a Ana Schneider, na fala dela, deixou muito claro a questão de perceber, de elogiar a iniciativa do processo de construção da política, de reconhecer a questão da presença das instituições acadêmicas, [...] e a **presença da participação ampla como elementos muito importantes**. [...] ela entendeu muito bem, **acho que ela fez uma leitura muito aguda do que estava se colocando em jogo**, porque eu me lembro que ela comentou que... '- sem dúvida nenhuma o que vai sair deste processo será uma coisa muito interessante e **o Secretário estará acompanhando essas questões**. Eu vou levar para o Secretário o **que é essa consistência**, essa iniciativa muito positiva', etc. Então, **cumpriu o que era esperado do ponto de**

> **vista de termos sinalização institucional formal**, quer dizer, se aconteceu ou não [a sinalização formal] a gente não sabe né?" (Entrevistado 2, grifos nossos).

Em seguida, foi realizada a mesa de debates, que contou com a participação de Inês Rugani, Anelise Rizzolo, Luciene Burlandy e Ruben Mattos, com coordenação de Luciana Castro. Inês foi responsável por apresentar a trajetória da área técnica de alimentação e nutrição na cidade do Rio de Janeiro, na qual indicou as ações realizadas segundo as diretrizes da PNAN de 1999 e explicitou a rede de parceiros envolvidos em cada uma das diretrizes apontadas. Em sua entrevista, ela revela que houve a encomenda que o grupo coordenador da PMAN trouxe de que ela seria a porta voz da trajetória da área técnica. No processo de elaboração de sua apresentação, foram realizadas conversas com as Coordenações, que contribuíram na construção de uma apresentação que expressasse o coletivo do INAD. Anelize Rizzolo, da Universidade de Brasília (UNB) que havia analisado a trajetória de formulação da PNAN de 1999 em sua tese de Doutorado, apresentou os resultados desta análise, apontando os desafios e as características do processo nacional. Coube à Luciene Burlandy a perspectiva de discutir o enfoque da SAN no contexto da PMAN e as interrelações, convergências e potencialidades entre estas políticas. Por fim, Ruben Mattos abordou a relação das políticas de saúde e de alimentação e nutrição, onde buscando caracterizar as especifidades de uma política de alimentação e nutrição em relação às políticas de saúde e, dentre estas últimas, como aparecia a temática de alimentação e nutrição. No entanto, uma das entrevistas revela que havia ainda outra intencionalidade na fala de Ruben, costurada durante as reuniões de planejamento do seminário: a de que expressasse um convite sedutor aos atores ali presentes para se engajarem em um processo participativo na construção de uma política.

A parte da manhã contou com a participação de diferentes atores, principalmente gestores de distintos níveis decisórios da SMSDC, envolvendo, por exemplo, Coordenação de Saúde Bucal, representantes de Coordenações de Área de Planejamento e gerentes de programas, como de Diabetes, e profissionais do próprio INAD. A distribuição percentual de participantes no seminário pode ser vista na Tabela 1. Esta tabela constitui apenas uma aproximação, visto que aproximadamente 25% não puderam ser identificados por não terem incluído sua inserção institucional (10,4%) ou não assinaram a lista de presença (14,8%), mas foram identificados como presentes nos documentos do INAD. As instituições de ensino também estiveram presentes, somando 25,6% das participações. Entre eles, estavam docentes, discentes de graduação e de pós-graduação.

Tabela 1 – Número de participantes no seminário Para Pensar a PMAN por tipo de entidade, 2009.

Tipo de entidade	Esfera de governo	Inserção institucional	Número de participantes	Distribuição percentual
Governamental	Município	INAD	23	9,2
		SMSDC	14	5,6
		Unidades de saúde	14	5,6
		Outras secretarias	16	6,4
		Outros	6	2,4
	Estado	SESDEC	2	0,8
		SEASDH	1	0,4
	Federal	INCA	2	0,8
		EMBRAPA	1	0,4
		IBGE	1	0,4
Sociedade civil organizada	Município	CONSEA-Rio	7	2,8
	Estado	ABIO	1	0,4
		ANERJ	1	0,4
		SOPERJ	1	0,4
	Federal	AS-PTA	1	0,4
		ACELBRA	1	0,4
		FBSAN	1	0,4
		IBASE	1	0,4
		IBFAN	1	0,4
		SBP	1	0,4
	Outras		2	0,8
Instituições de ensino e pesquisa	Estado	UERJ	27	10,8
	Federal	UFRJ	18	7,2
		ENSP/FIOCRUZ	11	4,4
		Outras	2	0,8
	Particulares		6	2,4
Outros municípios			25	10,0
Não identificados			26	10,4
Não assinaram			37	14,8
Total			**250**	**100,0**

Fonte: Elaboração própria, a partir das listas de presença do evento.

Legenda: SESDEC - Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil, SEASDH - Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, INCA - Instituto Nacional do Câncer, EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ABIO - Associação Produtores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro, ANERJ - Associação de Nutrição do Estado do Rio do Rio de Janeiro, AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, IBFAN - Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar, SBP - Sociedade Brasileira de Pediatria.

Na parte da tarde[156], foram formados seis subgrupos de discussão, inspirados pelas diretrizes da PNAN de 1999, conduzidos por facilitadores, cujas discussões foram registradas

[156] Uma das entrevistas revela o que teria sido alvo de uma grande preocupação para a programação da tarde: o número de participantes inscritos nos grupos de trabalho que, durante a mesa de abertura, ainda era bastante reduzido. A aposta foi de que a mesa de debates pudesse realizar uma fala de sedução, na perspectiva de convocar as pessoas a participar daquele processo, o que parece ter surtido efeito.

por relatores. Ambos foram identificados durante as reuniões de planejamento inicial. Não houve número suficiente de participantes para discussão das duas últimas diretrizes, que foram então agrupadas (Formação de recursos humanos e linhas de pesquisa). A memória de uma das reuniões de planejamento indicava que "se as pessoas não identificarem determinados temas, já é um sinalizador de que este tema tem que ter trabalhado mais ativamente no processo". Ou seja, havia a preocupação de que as diretrizes atraíssem de maneiras distintas os atores, o que sinalizaria a necessidade de maior discussão a respeito daquela diretriz. Na Tabela 2, está disposta a quantidade de participantes em cada um dos subgrupos, identificada a partir das listas de presença.

Tabela 2 – Número de participantes no seminário Para Pensar a PMAN por subgrupos, 2009.

Subgrupo	Nome do subgrupo	Número de participantes
1	Acesso à alimentação	24
2	Controle de qualidade dos alimentos	13
3	Monitoramento e sistemas de informação sobre alimentação e nutrição	12
4	Promoção de alimentação saudável, educação, comunicação e cultura	31
5	Prevenção, acompanhamento e controle dos agravos nutricionais e cuidado à saúde	13
6	Formação de recursos humanos e linhas de pesquisa	15
Total		**108**

Fonte: Elaboração própria, a partir das listas de presença do evento.

Estes subgrupos foram compostos por atores considerados estratégicos pelo INAD e INU/UERJ, convidados quer pela sua atuação na área de alimentação e nutrição, quer pela representação de entidades e de setores institucionais com interface com o objeto da Política e com algum grau de parceria com o INAD. Estiveram presentes 108 participantes. O momento foi iniciado com uma dinâmica de apresentação (a dinâmica da teia), utilizando um barbante para expressar a ideia de que todos os atores presentes contribuíam para a formação e a

sustentação da rede. Em seguida, a discussão foi guiada pela pergunta "O que deve estar presente na Política Municipal de Alimentação e Nutrição no Rio de Janeiro?", sendo que seus participantes tinham a tarefa de indicar ações estratégicas que deveriam estar expressas no texto da Política a partir das seguintes premissas norteadoras: alimentação como direito humano, propostas iniciais para a elaboração das diretrizes da PMAN, foco no âmbito municipal e parcerias para ações intersetoriais. A metodologia para condução do debate foi a de negociação de palavras, onde cada participante deveria escrever três ações que deveriam estar presentes na PMAN, sendo cada ideia registrada em um papel. O facilitador tinha a função de orientar a negociação do grupo. No final dos subgrupos, foram formados grupos de trabalho menores, compostos por atores que se propuseram a participar voluntariamente do aprofundamento das questões apontadas no seminário em reuniões posteriores. Uma das entrevistas aponta que o seminário foi um momento marcante e que a aposta de se ter uma fala de sedução a fim de convidar as pessoas a se engajarem no processo teria sido feliz:

> "[...] todo grande evento, **toda grande coisa tem que ter o lançamento para chamar atenção.** E eu acho que foi uma idéia acertadíssima, eu acho que foi ali que a coisa começou a ter uma participação intensa, foi super bonito. O seminário em si **foi um seminário emocionante**, teve falas de todos os jeitos, a fala do Ruben. [...] A fala do Che Guevara [refere-se à fala do Ruben sobre o filme Diários de Motocicleta]. Ele atravessando o rio, no meio do rio ele cansou, aí pensa: 'para onde eu caminho, para onde eu vou? Posso tomar duas decisões: continuar ou voltar'. **Aí não tinha mais jeito, ali já estava lançada**. E eu fiquei muito impressionada naquele dia porque foi... era muita gente, muita de muitos lugares diferentes, participando ali naquele lugar [...]" (Entrevistada 3, grifos nossos).

A avaliação deste seminário pelo INAD também foi positiva. Foi valorizada a presença de setores da PCRJ não apenas pertencentes à SMSDC, mas também da SMA, da SMAS, da SME, com o que uma das entrevistadas nomeia de uma resposta em massa, ou seja, um seminário com uma participação grande de gestores. As entrevistas novamente sugerem que havia uma estratégia política que também permeava a realização do seminário, além de seus objetivos oficiais de articular uma rede de parceiros e de coletar contribuições para o documento. O material empírico reforça a hipótese de um cálculo direcional, ou seja, de um planejamento que, quando realizado, seria capaz de alcançar um objetivo (MATTOS, 2010). Esta imagem objetivo envolveria, a partir da estratégia de marcar um território e de um efeito-demonstração que um auditório cheio de gestores e outros atores poderia ter: o de demonstrar a força da área para a nova gestão.

> "[...] eu acho que tinha essa preocupação de ter uma coisa de **sensibilização e mobilização** de mesmo que depois a pessoa não ficasse de forma mais orgânica,

> participando, que pudesse **dar uma contribuição** ou que pudesse **testemunhar esse processo iniciando**. Eu acho que teve uma coisa assim de, **tinha uma ideia de mostrar a força disso pra Prefeitura**, de **mostrar a força dessa malha**, né? Então a gente tinha uma coisa muito cheia, [...] que tivessem instituições fortes representadas e que **o gabinete tivesse lá pra ver aquilo acontecendo**, entendeu? Então eu acho que tinha uma **coisa política do processo de trabalho** que ia ser discutido e **política no sentido de evento**, né?" (Entrevistada 4, grifos nossos).

A escolha da UERJ como espaço de realização do seminário parece ter sido feita não apenas por conta da articulação entre as duas instituições já explicitada no capítulo anterior (a trajetória e os profissionais partilhados) e do contexto do Pró-Saúde, mas também pela possibilidade de maior liberdade para organizar o seminário em um contexto de incertezas:

> "[...] a ideia era de que a UERJ entrasse na organização do seminário, que permitiria um processo de organizar um seminário, **sem muitas tensões** eventuais, **que ainda eram incertas**, no interior da Secretaria. [...] E aí a idéia é de um seminário aberto, porque sendo produzido pela universidade, ele se abre para todos os alunos como um elemento importante [...]. Por outro lado, a ideia de **garantir nesse seminário a presença de atores** dessa rede. Então tinha uma tarefa indicada de imaginar um conjunto de participantes que **representasse essa rede de interação, ou de suposta sustentação possível**. Essa coisa era meio misturada, a gente não estava preocupado com a distinção né? E que poderiam ser exatamente interessantes convidar para participar deste processo" (Entrevistado 2, grifos nossos).

Na fala de um dos entrevistados do INAD, que compunha o grupo de coordenação da PMAN, o seminário foi indicado como um momento muito emocionante porque era uma gestão nova que ainda estava se organizando na SMSDC, com profissionais sendo alocados nos diversos setores da PCRJ e que estavam ali representados, o que demonstraria apoio da nova gestão ao processo.

> "A primeira coisa [...] é dizer logo para o seu par imediato, que não lhe conhece, que isso que a gente já está com data marcada, horário, local. E aí o primeiro desafio foi realmente traçar em relação aos nossos hierárquicos daquele momento, **quem é este Instituto, o que na verdade ele traz.** No momento em que é, no desafio, porque **aí virou prioridade**, que era realmente já começar um processo, [...] era dizer o seguinte: '- olha, **a gente faz tudo isso, tá? Confia na gente** [risos] **porque é pra ser feito'**. E foi muito legal. [...] Primeiro foi uma questão de **processo de apresentação**, um desafio de uma gestão que estava iniciando e com **total credibilidade e apoio** desses, na verdade, que seriam os nossos hierárquicos, né?" (Entrevistado 9, grifos nossos).

As percepções sobre as estratégias políticas que teriam permeado o planejamento e a realização do seminário não foram partilhadas por todos os entrevistados. Tampouco a análise de que havia um certo contexto de incerteza institucional na nova gestão que teria constituído um elemento importante não para iniciar o processo, mas para dispará-lo do modo como foi,

para definir a composição da mesa e dos convidados, para construir um seminário costurado com a UERJ e para a decisão do mesmo ser realizado na UERJ. Obviamente, cada entrevistado trouxe um olhar sobre a formulação da PMAN, que era influenciado pelo grau de conhecimento a respeito do processo, pela sua inserção institucional, pelas suas estratégias políticas e interesses e pelas relações de poder instituídas, quer pela própria inserção institucional, quer pela relação com outros atores. Portanto, o que trazemos aqui foram elementos ofertados nas entrevistas. Nesse sentido, não podemos afirmar se o contexto que o INAD vinha enfrentando não foi cogitado nas falas porque não era esta a visão daquele ator ou se havia um peso da inserção institucional nas falas, que impediu que determinados entrevistados compartilhassem algumas reflexões.

Mattos (2010), trazendo a discussão do planejamento estratégico de Matus, aponta que o planejamento de uma ação se pauta no que determinado ator julga que deve ser a realidade, estabelecendo um cálculo estratégico que precede e preside a ação. No entanto, nos alerta que:

> Não é tão simples, contudo, reconhecer se uma ação foi planejada ou não. É claro que a memória de quem fez o cálculo pode sem dúvida estabelecer tal fato, mas o fará para si. O discurso eventualmente produzido para justificar esta ação diante de um eventual questionamento, quer seja uma racionalização, quer seja a reconstrução (ainda que sincera) do sentido da ação e de sua justificativa, não necessariamente refletem aquele cálculo prévio. É claro que se o sujeito em questão registrou a memória do cálculo feito, ou seja, documentou previamente todo o processo desse cálculo, todos que tiverem acesso a este registro do cálculo poderão avaliar se a ação foi ou não planejada (MATTOS, 2010, p. 2330).

Nesse sentido e utilizando as contribuições de Giddens (1984), já apontamos que os atores são capazes de decidir o que partilhar quando questionados. Ainda que alguns atores possam ter oferecido uma visão mais racionalizada do processo, seja intencionalmente ou não, isso denota alguns elementos igualmente interessantes para refletir. As diferentes percepções a respeito do processo trazem para este trabalho uma riqueza para a compreensão do mesmo, por ofertarem distintos elementos e pontos de vista do objeto em estudo. Se por um lado, alguns atores valorizaram, nas suas falas, o peso do arranjo institucional na definição do processo de formulação da PMAN, outros valorizaram o protagonismo da área técnica e as características daquele grupo de atores do INAD. Todos esses elementos, confrontados entre si, apontam algumas estratégias políticas empreendidas e sustentadas pelos atores que militam em um processo político.

5.5 **Construindo a caminhada ao caminhar: momentos e movimentos do processo de formulação da PMAN**

Como já indicado, após a consolidação do material elaborado durante o seminário[157] pelo grupo de facilitadores, concluída em julho de 2009, foram realizadas inúmeras reuniões com a presença de profissionais do INAD e dos voluntários. As tarefas para este grupo menor eram aprofundar questões apontadas no seminário; sistematizar propostas para PMAN, utilizando o material compilado; avançar na elaboração do documento final e participar do planejamento das etapas do processo de formulação. As reuniões com os facilitadores e voluntários continuaram ao longo do ano de 2010 e de 2011. Foram realizadas, ao longo do processo de formulação da PMAN, aproximadamente 78 reuniões (aqui incluindo todas as reuniões sobre a PMAN: de facilitadores, do grupo de coordenação, com instâncias de controle social, com discentes da UERJ responsáveis pela elaboração do glossário, entre outras).

Em reunião de apresentação da sistematização das propostas dos grupos de trabalho do seminário, realizada em julho de 2009, onde estavam presentes profissionais do INAD e Daniela Frozi[158], foi partilhada a avaliação dos facilitadores em relação a cada grupo de trabalho. Uma questão que apareceu na memória desta reunião foi a necessidade sentida pelos facilitadores de nova reunião com os grupos de trabalho. Outro ponto importante na avaliação dos facilitadores se refere à junção de dois grupos de trabalho (o de pesquisa e o de formação), o que resultou num menor tempo para a diretriz de pesquisa. A avaliação foi a de que o seminário e os grupos de trabalho apresentaram discussões muito ricas, apontando alguns temas que mereciam aprofundamento. Especificamente em relação à diretriz de agravos nutricionais, foi identificado que faltou aprofundar um olhar para coletividade, talvez pela composição majoritária do grupo de trabalho ter sido de profissionais da área clínica. Diante desta avaliação, alguns desdobramentos foram indicados, entre os quais, a necessidade de ampliar a participação de outros profissionais, especialmente no grupo de trabalho

[157] Cabe ressaltar que minha participação como assessora somente se iniciou em 2010. Portanto, os apontamentos em relação aos fóruns e oficinas ocorridas em 2009 são baseadas em documentos internos e nas entrevistas. Infelizmente, algumas das memórias aqui indicadas não apresentavam a relação dos participantes de cada reunião.

[158] Daniela Frozi permaneceu assessorando o processo da PMAN até 2010, quando em função de sua impossibilidade de continuar, fui convidada a integrar o grupo, já com a perspectiva de também iniciar o projeto de doutorado.

relacionado aos agravos nutricionais; a demanda de olhar atentamente que ações caberiam ou não ao município, buscando assessoria jurídica, e a necessidade de agendamento de uma nova reunião com os grupos de trabalho.

Nas memórias de reuniões com facilitadores que se seguiram foram indicadas algumas dificuldades em compreender a matriz utilizada, no sentido de diferenciar o que seria eixo, ação e estratégia. Esta foi uma questão que apareceu durante todo o processo, fazendo com que as propostas fossem realocadas dentro da matriz, a depender do entendimento dos atores presentes em cada reunião. Outras discussões apontadas na memória referem-se ao tempo necessário para elaboração de um processo participativo que, embora potencialize uma série de aprendizados e pactuações necessárias para legitimação, acaba sendo um processo mais lento. Além disso, a indicação da necessidade de explicitar na matriz os responsáveis pelas ações propostas, buscando subsidiar inclusive o Plano Municipal de Alimentação e Nutrição, que seria construído a partir da PMAN. Aliás, esta questão teria representado um momento inicial de reflexão: não apenas focar as ações propostas nos limites setoriais da saúde, ainda que com uma perspectiva intersetorial, mas também reconhecer a distinção do que caberia como ação da PMAN e do Plano.

As entrevistas indicam que estas reuniões foram de um grande aprendizado e de revisão do próprio processo de trabalho para as coordenações do INAD. Sugerem ainda um grande cuidado em relação a tudo que estava sendo proposto e o respeito às propostas que haviam sido elencadas no seminário:

> " [...] assim, **a palavra tinha que ser a palavra correta**, não podia ser uma palavra minimamente incorreta. Não, tinha que ser aquela palavra. Ainda não estava bom [risos]. **E isso só enriquece**. [...] quando você consegue criticar o seu próprio trabalho, o que é muito difícil, e ver o outro também criticando o que você fez, que é mais difícil ainda. Não é? E você vai tendo que abrir mão de conceitos e preconceitos que você já tem, escutando, vendo o que é melhor pra todo mundo, lendo, estudando, voltando. Sabe? **É uma coisa que é muito rica pra quem ali está. Principalmente porque todo o processo foi coletivo.** Isso que foi a coisa que eu mais gostei, escutando todas as necessidades. **Mesmo quando aquelas pessoas do seminário não estavam aqui presentes, elas eram escutadas**" (Entrevistada 11, grifos nossos).

Concomitantemente à realização das reuniões, aconteceram alguns fóruns de discussão, envolvendo diferentes atores. Durante as reuniões com os facilitadores, os mesmos apontavam a necessidade de contribuições de outros profissionais, como nutricionistas da rede. Nesta perspectiva, em 2009, foi realizado um encontro cujos convidados principais eram os nutricionistas da rede municipal de Atenção Básica, Média e Alta Complexidade. Embora

relatadas nas entrevistas como de extrema importância, não tivemos subsídios para analisar as principais contribuições destas discussões.

Em outubro de 2009, foi realizado um encontro ampliado dos grupos de trabalho do seminário, cujos participantes deram sugestões para o texto das matrizes em que não estavam inseridos. Ou seja, neste momento, foram convidados não apenas os voluntários que permaneceram no processo de formulação, mas também aqueles que participaram dos grupos durante o seminário. A memória destas duas reuniões indica que foram discutidas questões como a necessidade de garantir recursos para esta política, de definir por qual instrumento a mesma seria publicada, de realizar uma interlocução com outras áreas e de buscar subsídios em outras políticas municipais com atenção ao contexto de formulação. Além disso, entre os grupos de trabalho, foi apontado que a falta de um órgão responsável pelo abastecimento era uma fragilidade no cenário municipal[159], além de serem mencionadas questões específicas em relação ao texto e a cada diretriz, como a necessidade de verbos mais assertivos e de definir cada conceito apontado, o que reitera o trecho anteriormente transcrito. Outro ponto que merece destaque e que foi pontuado pela representante da ACELBRA nesta reunião era a necessidade de integrar, na PMAN, as ações de aleitamento materno e alimentação, além de contemplar as necessidades alimentares especiais e o câncer como doença crônica não transmissível. Diante desta contribuição, inicia-se uma discussão sobre se caberia o aleitamento materno ser mais um eixo dentro da PMAN ou se seria um tópico dentro dos eixos já indicados. Como desdobramento, foi proposta a criação de um grupo de trabalho de aleitamento materno e de alimentação complementar, que teve como atribuição discutir a inserção destas temáticas na PMAN. Foram apontados ainda a necessidade de pactuação com os atores e parceiros antes de chegar à consulta pública, de articulação com as instâncias de controle social e de pressão no setor público e na sociedade.

Nas reuniões que se seguiram, o grupo de trabalho que formulou as propostas referentes ao aleitamento materno e alimentação complementar apresentou uma proposta de inclusão de uma diretriz específica sobre estas temáticas. No entanto, foi avaliado pelo coletivo presente

[159] Em janeiro de 2013, por meio do Decreto nº. 36.690, foi criada a Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar (SEAB), com a finalidade de planejar, promover, coordenar, fiscalizar, licenciar, executar e fazer executar a Política Municipal de Agricultura, Pecuária, Aquicultura, Pesca e Abastecimento e Segurança Alimentar, em coordenação com os demais órgãos do Município do Rio de Janeiro (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2013). Esta era uma demanda apresentada durante as discussões do processo de formulação da PMAN: a necessidade de o Rio de Janeiro ter um órgão que fosse responsável pelas questões relativas ao abastecimento de alimentos na cidade. Não se sabe, no entanto, o quanto esta demanda subsidiou a decisão de criação da SEAB. No momento de realização das entrevistas, uma das entrevistadas do nível central indicou que a PCRJ ainda estava estruturando o funcionamento desta Secretaria.

que esta não era a estratégia mais interessante, visto que seria melhor integrar tais propostas ao conjunto de diretrizes que já estavam construídas. Ainda que com alguma resistência em função de um certo temor de as propostas sobre aleitamento materno e alimentação complementar ficassem diluídas nas diretrizes, esta indicação foi aceita.

> "[...] porque se continuasse separado, a gente pensar só política nacional de alimentação e nutrição e aleitamento materno, o aleitamento ganha o destaque, mas **eu não sei se esse destaque é um destaque que de fato vai fazer as pessoas refletirem que aleitamento é alimentação**. Então acho que foi revertido, **eu não sei se perde espaço, eu espero que não** [risos]. Eu espero que, ao contrário, que todos os que forem discutir sobre a política de alimentação e nutrição, consigam enxergar as ações de aleitamento, consigam se envolver. E que a gente ganhe mais pessoas na defesa do aleitamento" (Entrevistada 14, grifos nossos).

No entanto, após esta decisão, alguns dos representantes deste grupo de trabalho não participaram mais das reuniões de elaboração do documento com a mesma frequência, deixando uma encomenda de que eu defendesse as ações de aleitamento na PMAN. Não é possível afirmar quais fatores fizeram como que estes atores não mais participassem das reuniões. De qualquer forma, este exemplo demonstra uma estratégia política de um conjunto de atores que participam de processos políticos com algumas pautas específicas. A esse respeito, um dos entrevistados do INAD aponta: "[...] na verdade a **intenção não era ajudar a PMAN a deslanchar**, era garantir que a **agenda do aleitamento materno**, que é um dos objetos que a Gerência da Saúde da Criança se ocupa, **estivesse presente na PMAN**" (Entrevistado 6, grifos nossos). De maneira semelhante, outros grupos participaram destas reuniões com algumas agendas específicas, não tendo participado de todo o processo. Não foi possível identificar os motivos de cada um deles, mas pode-se questionar se, avaliando que a pauta específica já estava garantida no documento da PMAN, os mesmos poderiam se retirar do processo.

Knorr Cetina discute que não há interesses puros, mas há uma articulação de interesses diversos, ou uma fusão de interesses em um processo político. No caso da PMAN, podemos imaginar que, para a decisão de iniciar oficialmente a elaboração do documento, diversos fatores contribuíram para a conformação desta agenda no INAD, discutidos na seção anterior. Da mesma forma, o modo e os motivos pelos quais os atores se aproximam deste processo também denotam interesses diversos, que envolvem a possibilidade de influenciar o conteúdo e os rumos da política, a possibilidade de consolidar uma articulação com parceiros, a perspectiva de que um processo político é também um processo pedagógico, a defesa de espaços institucionais e de projetos políticos específicos, entre outros. Para a autora, as

coalizões, ainda que efêmeras, são fruto desta fusão de interesses, que reconhece interesses diversos e o silenciamento de alguns (KNORR-CETINA, 1981).

Em dezembro de 2010, foi realizada a primeira plenária com convidados estratégicos, a fim de partilhar o que já se tinha avançado em relação ao texto da PMAN e de discutir perspectivas. A plenária teve como programação a apresentação inicial do material da PMAN que se tinha construído até então, além da sistematização das novas diretrizes que a reformulação da PNAN estava apontando naquele momento e da discussão de perspectivas para a PMAN, como a realização de consulta pública, de pactuação entre os pares e a publicação. Estiveram presentes profissionais do INAD, além da Superintendente de Promoção da Saúde Márcia Torres e de gestores da SPS, e ainda representantes da ACELBRA, do CONSEA-Rio e de universidades[160].

As principais questões debatidas envolveram críticas à nova versão da PNAN, especialmente quanto ao seu propósito, embora aquela ainda não fosse a versão final do documento; sugestões de modificação de redação da PMAN, como revisão de títulos e outros pontos, e tomando como subsídio o documento da PNAN, ainda que em versão preliminar, uma revisão dos títulos das diretrizes (já que os títulos poderiam causar estranhamento ou omissão). Foram também apontadas questões como a existência de ações na PNAN que não caberiam ao âmbito municipal; a necessidade de diálogo com outras instituições estratégicas, inclusive trazendo mais representantes da sociedade civil para o debate; a necessidade de conformar um grupo de trabalho que pudesse discutir o controle social na PMAN e a pauta de um movimento para identificação de convergências entre a PMAN e a Lei Municipal de SAN, que estava na assessoria jurídica da PCRJ naquele momento. Esta última proposta foi apresentada pela presidente do CONSEA-Rio à época, Carmelita Lopes. Outro ponto de debate foi a perspectiva de realização da consulta pública do documento, sendo levantadas questões como a natureza das contribuições (se individuais ou institucionais), a metodologia para a consolidação das contribuições e a necessidade de prever algum sistema operacional e recursos.

Como desdobramentos desta plenária, foram indicadas a necessidade de uma reunião específica para discutir o propósito da PMAN, visto que a sua definição era entendida como uma questão política; a sugestão de constituição de um grupo de trabalho para discussão dos documentos da PMAN e da LOSAN, o que não ocorreu; e a indicação pela plenária de outras

[160] O momento foi aproveitado para realizar o lançamento da Edição Especial: Promoção da alimentação saudável e da atividade física da revista *Saúde em Foco*, na qual havia vários artigos elaborados pelos profissionais do INAD.

instituições que pudessem dialogar com a PMAN, como a AS-PTA, EMBRAPA, INCA, instâncias municipais de controle social, SESDEC, Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição da Região Sudeste, Grupo de Trabalho de Nutrição da ABRASCO, CRN-4, ACELBRA, Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), IBASE, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Vigilância Sanitária do município, Instituto Alana, Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), Núcleo de Tecnologia Educacional para a Saúde (NUTES/UFRJ). Algumas destas instituições estiveram presentes no seminário.

Na oficina para construção do propósito da PMAN[161], estiveram presentes profissionais do INAD, tanto do grupo coordenador quanto do consultivo interno; Luciana Castro e Daniela Frozi do INU/UERJ. A proposta foi construir coletivamente o propósito da política, com base no que cada ator julgava que deveria estar presente. Para inspirar e orientar o grupo, foram apresentados propósitos/objetivos de diferentes políticas, como da PNAN (1999 e o da versão preliminar de sua nova versão), da PNSAN (2010), da Política Nacional de Promoção da Saúde (2006), da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (2008), da Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (2006) e da Política Nacional de Saúde do Idoso (1999). Cada um registrou em papéis suas sugestões. Elas foram consolidadas, sendo identificadas as questões que convergiam e que apareciam em mais de uma sugestão, bem como aquelas que se diferenciavam. Após a sistematização, utilizando a técnica de negociação de palavras, os participantes foram construindo a redação final do propósito, utilizando como premissas a alimentação saudável, segura e adequada, o acesso universal aos alimentos na Cidade do Rio de Janeiro, a qualidade de vida, ações intersetoriais com vistas ao DHAA e SAN, ações de promoção, proteção e apoio; promoção da alimentação saudável e alimentação como direito, entre outras. O propósito da PMAN elaborado a partir desta oficina foi:

> "Estimular, apoiar e proteger a alimentação saudável, segura, adequada em quantidade e em qualidade e culturalmente referenciada; e realizar ações de

[161] Foi adotada como referência de apoio para construção do processo de formulação da PMAN o manual de formulação de políticas de saúde proposto pelo Ministério da Saúde, cuja referência é: BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema de planejamento do SUS: uma construção coletiva: formulação de políticas específicas de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 28 p.

> prevenção de agravos relacionados à alimentação e nutrição e de cuidado da saúde em todas as fases do curso da vida, buscando a promoção do estado nutricional adequado e a melhoria da qualidade de vida da população, a fim de concretizar, desta maneira, o papel do setor saúde na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada na Cidade do Rio de Janeiro" (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, no prelo).

A oficina com instâncias de controle social, apontada como uma das sugestões dos participantes desde a primeira reunião ampliada dos grupos de trabalho, foi realizada em maio de 2011. Dela participaram representantes do COMS e do CONSEA-Rio. A única representante do CAE chegou ao final do evento. A ideia era que a oficina seria um momento de escuta do que os conselheiros teriam a sugerir e não de deliberação. Foram apresentadas as diretrizes e ações que compõem a PMAN, além do propósito e princípios presentes na sua versão preliminar. A expectativa que o grupo de coordenação tinha em relação a esta oficina era de que os conselheiros pudessem contribuir com propostas de ações relacionadas ao item de controle social, tendo como pergunta "Como o controle social pode acompanhar a PMAN?". Além disso, esperava-se sensibilizá-los sobre a temática alimentação e nutrição na cidade do Rio de Janeiro, com a apresentação do vídeo "Pratos" do CONSEA, a dinâmica "Você tem fome de quê?" e dos dados epidemiológicos sobre o município do Rio de Janeiro.

O grupo de conselheiros legitimou as propostas relacionadas ao controle social e incluiu a necessidade da submissão de um relatório anual de gestão ao COMS para o monitoramento e a fiscalização das ações implementadas. Além disso, os participantes também apontaram a importância de uma comissão que agregasse o COMS, o CONSEA-Rio e o CAE (com poderes deliberativos, não apenas consultivo), com coordenação partilhada entre estas três instâncias, a fim de que a responsabilidade sobre o acompanhamento da implementação da PMAN não ficasse a cargo apenas do COMS, dada a transversalidade do objeto da Política. A implementação desta comissão não ocorreu, embora esta proposta tenha sido inserida no documento da PMAN. Além disso, indicaram a necessidade de revisão da linguagem adotada na PMAN de forma que pudesse ser mais compreensível (indicação de que estava muito técnica). Foi discutida ainda a necessidade de os conselheiros se apropriarem mais desta temática nas suas ações de fiscalização[162]. Em reunião posterior a esta oficina, que partilhou a avaliação da mesma com o restante dos profissionais do INAD, foram levantadas as

[162] Sobre a necessidade de os conselheiros se apropriarem mais desta temática, um dos conselheiros revelou que as ações dos mesmos se restringem à fiscalização nas unidades de saúde, porque "a gente acaba trabalhando apagando incêndio", não havendo tempo nem conselheiros em quantidade suficiente para fazer um planejamento da atuação dos mesmos. Ele revelou ainda que o olhar do conselheiro que vai visitar uma unidade de saúde se dá mais no sentido de avaliar o sabor da comida, o aspecto, a quantidade e as condições higiênicas.

demandas de revisão da linguagem da PMAN a partir de uma leitura por pares e de planejamento do processo de construção do glossário dos conceitos que não seriam contemplados na disciplina do INU/UERJ, além de discussão sobre qual seria o momento adequado para que o Subsecretário da SUBPAV tivesse contato com o documento.

Antes da realização desta oficina, cabe ressaltar a participação de atores do grupo de coordenação e do consultivo interno da PMAN nas plenárias das instâncias de controle social, a fim de pautar a necessidade de realização da oficina. Nelas foram partilhadas, brevemente, a trajetória de construção da PMAN, com indicativo de perspectivas, além da reflexão sobre o contexto político que subsidiou a iniciativa e as ações que já estavam propostas. A aposta era realizar uma fala que encorajasse os conselheiros a participar da oficina e pautasse a necessidade de indicação de nomes pelos conselhos. Especificamente no caso do COMS, a proposta não foi feita em plenária, mas diretamente ao Presidente do Conselho.

Na plenária do CONSEA, houve um momento de questionamento, por parte da Presidente do Conselho e de alguns conselheiros, da necessidade de se construir a PMAN, visto que várias das ações que a PMAN indicava estavam incluídas no projeto de Lei Orgânica municipal de SAN. No entanto, quando questionada sobre este momento em sua entrevista, ela negou que isso tenha acontecido, apontando que foi exatamente o contrário.

> "[...] vou te confessar que eu não me lembro, o que eu me lembro é ao contrário. **É o grupo do INAD dizendo pra quê a LOSAN?** Tá, porque já tinha a PMAN. [...] **a gente dentro do CONSEA já teve que fazer todo um trabalho com a dupla** do INAD que já era a nova dupla [de conselheiros representantes do INAD], para eles entenderem que a LOSAN era a LOSAN e PMAN era PMAN. [...] o que eu queria naquela época era que houvesse uma ligação entre as duas, uma conversa entre as duas [...]. [...] porque se lá pra trás eles acharam que a nossa, entre aspas né, não era importante, **da mesma forma a gente pode não achar que a deles seja**, e qual é a forma de entender que as duas são importantes, é cruzando as duas e vendo a especificidade de cada uma [...]. [...] Não vou dizer que a palavra não precisava foi usada, tô dizendo assim a ideia, **de que já tem uma não precisa de outra**" (Entrevistada 20, grifos nossos).

Quando questionada sobre a relação do CONSEA-Rio com o INAD, ela aponta que não poderia usar o nome INAD pra falar da relação, porque teriam tido duas representações distintas do INAD no CONSEA-Rio, representando dois tipos diferentes de inserção e de relação:

> "[...] eram então 10 [refere-se à primeira representação do INAD no CONSEA-Rio]. Sabe assim, chegam junto, não tem essa de poder público. Nós somos CONSEA, então assim muito de ralar, muito de trabalhar, de topar tudo então assim... era uma relação muito de trazer, muito de levar, muito de trocar. Na representação de fulanos [optamos por não identificar os nomes] muito de... muito

> de acadêmico sabe? Eu sou mestrando, doutorando, não sei o quê... Sabe aquela coisa do acadêmico? Então eu só estou aqui para a fala, não estou para o rala. E tem horas que não dá pra ficar só na fala né? Então assim, teve contribuições, mas uma outra forma de contribuir. Então assim, como eu sou do rala, eu me afino mais com a primeira dupla [...]. Então teve essa diferença, mas aí então não é o INAD, eu não posso dizer que é a relação INAD, aí é uma questão de perfil de pessoas, não é instituição" (Entrevistado 20).

Por outro lado, um dos entrevistados do INAD indica que esta relação foi complicada inicialmente por conta do perfil da Presidente do CONSEA-Rio na época, definida como uma pessoa com viés autoritário e com uma falta de confiança no diálogo, além da própria dificuldade em estabelecer os limites entre as políticas de alimentação e nutrição e de SAN, que também afetou inicialmente os profissionais do INAD. Aponta ainda que houve um temor por parte da Presidência do CONSEA-Rio de que a PMAN rivalizasse com a Lei municipal de SAN. Diante disso, teria havido um movimento, por parte do INAD, junto ao CONSEA-Rio de esclarecer estas questões. Na sua fala, o entrevistado indica, que superado o desentendimento, passou a acontecer uma cobrança para que o CONSEA-Rio pudesse opinar sobre o conteúdo da PMAN e para que a política fosse publicada. No entanto, ele revela algumas preocupações presentes neste diálogo:

> "[...] o diálogo com o CONSEA [...] é positivo, porque nós temos, já tínhamos e continuamos a ter o interesse [...] em **apostar no fortalecimento do CONSEA**. E até por entender que **é estratégico para as ações do INAD**, [...] porque ele tem mais familiaridade [...]. [...] ter a legitimidade do CONSEA para nós não era uma questão menor, era um elemento importante, apesar de reconhecer que **isso poderia ser um risco de uma interferência** que não desejávamos no conteúdo da política, né. **Não é que nós queríamos que o CONSEA assinasse embaixo sem ler ou sem poder opinar, não era isso.** Nós queríamos que o CONSEA opinasse, mas sabíamos até pelos atores que mais opinavam [...] dentro do CONSEA são os atores da sociedade civil [...] que desconhecem e às vezes tem um pouco de **dificuldade de compreender um pouco a dinâmica institucional, os bastidores da gestão governamental**. Então, e transferir ali pra PMAN uma série de expectativas, de anseios que na verdade precisam ser respondidos por uma política de SAN. [...] a outra preocupação era também que, como existia um movimento dentro do CONSEA de elaborar uma Política de SAN, **do CONSEA querer retirar da Política de Alimentação e Nutrição alguns componentes da Segurança Alimentar.** [...] nós não nos colocávamos como disputando o objeto da Segurança Alimentar. A gente reconhecia que o objeto da Segurança Alimentar deveria estar, como deve estar, na Política de SAN. Mas que ele baliza a Política de Alimentação e Nutrição, né" (Entrevistado 6, grifos nossos).

A interlocução com o CONSEA-Rio durante o processo de formulação da PMAN teria ocorrido não apenas durante a oficina com as instâncias de controle social, mas também com a convocação de representantes para outros momentos de discussão, como a plenária, e com a própria inserção do INAD como conselheiro no CONSEA. Já foi apontado que, no momento de formulação da PMAN, estava em tramitação a proposta de uma Lei Municipal de SAN

liderada no âmbito do CONSEA-Rio. A presidente na época, Carmelita Lopes, indicou durante sua participação na plenária, a necessidade de discutir os dois documentos em conjunto, a fim de identificar suas convergências e lacunas. A entrevista com a representante do CONSEA revela que esta proposta não foi concretizada e que não teria tido mais notícias sobre a formulação da PMAN, tampouco sobre sua publicação. Talvez esta demanda de discutir conjuntamente os dois documentos não tenha ocorrido em função dos temores apresentados no trecho anterior. Talvez, por conter representantes no CONSEA-Rio e pelas características atribuídas à Presidente, o grupo de coordenação da PMAN tenha tido a compreensão de havia distinção suficiente entre as duas políticas.

> "**Não houve mais chamada** [...]. Eu acho que acabou o processo de discussão, eu acho que o documento ficou pronto, e aí eles entraram no processo de legalidade do documento pela Prefeitura... Eu acho que eles entraram nos trâmites legais do documento, **confesso que não sei**. [...] nas discussões das oficinas, eu fiz a proposta de cruzar, que a gente estava paralelo fazendo a LOSAN. Então **era importante ter uma afinidade entre as duas**, mas a gente também não conseguiu efetivar. Entendeu, então assim, **nem conseguimos realizar o que a gente propôs nas oficinas que era ligar uma com a outra e nem tive mais notícias** de como estava, apesar de estar dentro do Conselho um representante do INAD, mas ele não trouxe mais notícias" (grifos nossos).

A entrevistada indica que o CONSEA-Rio esteve presente nas demandas do INAD para a PMAN, mas que não houve uma articulação específica do INAD com o CONSEA-Rio para discutir as convergências entre os documentos, embora o INAD tivesse representação no mesmo. Na sua fala, ela ressalta ainda: "**eu fiz o processo inverso**, eu enquanto CONSEA quis trazer a discussão das duas políticas, mas não houve. [...] mas não deu tempo eu acho, na minha gestão pelo menos não foi possível" (grifos nossos). É interessante notar que, em sua fala, aparece o que poderia ser, na sua visão, a ordem natural das coisas. Ou seja, ao invés do CONSEA-Rio pautar a articulação entre as duas políticas, aparentemente na sua visão, deveria ter ocorrido o contrário. Sobre a decisão de formular a PMAN e não uma política de SAN, uma das entrevistadas aponta que considera que esta foi uma decisão acertada, considerando o arranjo institucional do INAD.

> "E eu acho que foi muito maduro por parte da direção do INAD de bancar esse recorte, porque eu acho que **talvez a gente tivesse tido outra ordem de problemas no processo** [se tivesse optado pela de SAN], né? E menos governabilidade de tomar as decisões se fosse diferente. É, eu acho que isso expressa, isso é mais um componente daquele mosaico que eu estava falando, desse imbróglio institucional [...]. Quer dizer, o INAD tem uma missão matricial intersecretarias, mas ele está numa. Então hoje [...] ele [o INAD] **tem a tarefa de fazer as duas políticas**, ele não tem que escolher entre a tarefa de fazer uma ou outra. Agora eu acho que naquele momento **ele fez a escolha que tinha que fazer**

> **mesmo**, né? [...] era a confusão que se fosse uma escolha excludente, como se fazer uma significava não fazer a outra, e eu acho que não é isso, entendeu? Eu acho que é pra fazer uma e fazer a outra num outro arranjo político, **porque o arranjo de governabilidade sobre a outra é diferente**" (Entrevistada 4, grifos nossos).

Uma entrevistada do INAD indica como foi o momento de definição entre uma e outra política, pautado pelas discussões das reuniões de planejamento inicial, e aponta que, na sua visão, o espaço político do CONSEA-Rio ainda estava por ser construído, o que se reflete na demora para publicação da Lei municipal de SAN. No entanto, embora liderada pelo INAD, que já apresentava uma trajetória mais consolidada, a PMAN também não foi publicada até o momento.

> "Então ela [a PMAN] faria ou fará parte de uma política maior de segurança alimentar e nutricional. Agora, o *timing* dessas coisas sai diferente, porque **a gente tem uma área de alimentação e nutrição que já estava organizada**, que já estava estruturada. E tem uma mobilização em relação à segurança alimentar e ao conselho [CONSEA-Rio], que **embora já tivesse começado há alguns anos ainda era incipiente**, né? **Tanto que a gente ainda está em processo de aprovação da lei orgânica municipal, ainda não foi aprovada**, ainda não foi publicada. Parece que está em processo final, mas ainda não foi publicada" (Entrevistada 8, grifos nossos).

O processo político que subjaz a formulação de um documento reconhecido pelos atores como aquele que oficializa uma dada política pública não é um processo harmonioso, há relações de poder que atravessam o processo. Para Foucault, o poder se expressa nas relações, nas práticas. O autor não formulou um conceito universal sobre poder, porque este se expressa em níveis variados e em pontos distintos da rede social, não estando localizado em nenhum ponto específico da estrutura social. Não cabe só ao Estado relações de poder. Existem formas de exercício de poder não alocadas apenas no Estado. Ou seja, em sua discussão em torno das relações de poder, o poder não está localizado em uma instituição específica, podendo ser tanto repressor quanto produtor de processos políticos e de atores (MATTOS, 2011). Nesse sentido, há disputas entre grupos de interesse que apostam em projetos políticos distintos, o que também expressa relações de poder.

Em relação ao CONSEA-Rio, a articulação para construção da PMAN não foi tranquila, pelo menos não inicialmente, visto que havia uma tensão posta, que se traduziu na disputa de narrativas indicada anteriormente. Se, por um lado, uma representante do CONSEA-Rio indicou que o movimento de realizar a articulação entre as duas políticas, de alimentação e nutrição e de SAN, não foi feito e de que haveria, por parte dos conselheiros que representavam o INAD, um medo de que a política de SAN tomasse o espaço da de alimentação e nutrição, por outro lado, um dos representantes do INAD apresentou sua fala

em sentido oposto. Pode-se imaginar que, para a construção de uma política setorial que tem como um de seus princípios a intersetorialidade, um diálogo mais próximo com o CONSEA-Rio seria interessante, inclusive por ser este um interlocutor reconhecido pelo INAD. No entanto, havia um temor sobre o quanto haveria de interferência do CONSEA-Rio no processo da PMAN, quer pelas características pessoais de sua Presidente à época, quer pelos limites não muito claros entre as políticas de alimentação e nutrição e as de SAN. No entanto, como já destacado, tais limites não eram claros inclusive para o grupo de atores do INAD. Além disso, como é apontado no trecho destacado acima, se o INAD optasse pela construção de uma política de SAN, o caminho percorrido seria outro, inclusive com diferenças no poder de ingerência e governabilidade por parte do INAD sobre os rumos da política. Diante das entrevistas que revelaram que havia uma aposta de que o processo de formulação de uma política pública pudesse fortalecer não apenas as ações de alimentação e nutrição mas também a própria área técnica, pode-se questionar se a estratégia política não envolvia também a opção, naquele momento, por uma política de alimentação e nutrição e não uma de SAN pelo entendimento de que a política setorial poderia favorecer a institucionalização da área no setor saúde, visto que a de SAN exigiria outros caminhos, pactuações e desdobramentos.

Em relação à articulação com o COMS, a elaboração da PMAN foi incluída como meta no Plano Municipal de Saúde, em reunião de dezembro de 2009, sendo que a conclusão da elaboração do documento estava prevista para 2011. Quando questionado sobre como a PMAN foi incluída no Plano, o representante do COMS revelou que foi um processo de envio de propostas pelas áreas técnicas, sendo que praticamente tudo foi aprovado.

> "O Plano Municipal de Saúde, em primeiro lugar, **ele foi montado por técnicos**. E aí, **cada área era chamada para dar a sua cota de participação** no Plano, para dar sugestões para o Plano. Tinha um setor que centralizava isso [a Subsecretaria Geral à época, na figura de Maria José Caramez]. [...] Depois de fechado isso, totalmente fechado, foi levado ao Conselho para discussão de cada uma daquelas metas. Eu, por exemplo, fui chamado pra dar sugestões com relação às questões do Conselho, mais ligadas diretamente ao Conselho, questão estrutural, essas coisas todas, administrativas, e tal. No Conselho, foram revistas todas essas sugestões e diversas opiniões dadas em que, salvo alguma coisa assim muito técnica, **todas as sugestões foram acatadas**. Ou seja, **a gente pode até dizer que todas as sugestões foram acatadas** porque no meio da discussão os **conselheiros já eram convencidos às vezes de que aquilo era uma questão técnica** e que eles, né, acabavam acatando" (Entrevistado 19, grifos nossos).

A inclusão da elaboração da PMAN como meta no Plano Municipal de Saúde foi apontada nas entrevistas do INAD como um elemento importante que favorecia a legitimidade da política. No entanto, a inclusão desta meta não foi demandada pelo COMS,

mas foi, como o trecho acima nos diz, acatada. A ata desta reunião nos foi disponibilizada pelo COMS após a entrevista realizada com um de seus conselheiros. Nesta consta um breve relato sobre como foi o processo de pactuação da PMAN como meta no Plano Municipal de Saúde. Foi questionado o prazo de 2011 para o cumprimento de 100% da meta, ou seja, para conclusão do documento. Uma das Áreas de Planejamento (5.3) propôs que o documento fosse finalizado em 2010. O argumento utilizado pelo INAD nesta reunião foi o de que, embora a construção da PMAN já tivesse se iniciado, ao longo do processo o INAD percebeu que se queria um processo com participação e construção coletiva, isso demandaria tempo. Indicaram que imaginaram inicialmente que o processo não seria longo, porque já possuíam a PNAN e tinham no município várias ações implantadas. O representante da Área de Planejamento 5.3 aponta que a meta tinha sido proposta para que o processo pelo menos se iniciasse, sendo que, se o mesmo já estava em andamento, retirava a proposta. Ficou, portanto, acordado que a previsão era de 50% da meta concretizada em 2010, com a conclusão em 2011.

Diante da informação de que a PMAN ainda não tinha sido publicada, o conselheiro do COMS indica que não tem havido qualquer tipo de cobrança em relação às metas propostas no Plano Municipal de Saúde, pelas dificuldades, já indicadas, de planejamento de ações: "Essa questão da necessidade de apagar incêndio **impede que você se planeje**, que você veja lá na frente o que vai fazer. Você planeja o imediato, as pessoas são obrigadas a ser muito imediatistas e **vão onde o calo tá apertando** [...]" (grifos nossos). A maneira pela qual se deu a inclusão da PMAN como meta, ou seja, proposta da área técnica e aceita pelos conselheiros, e a falta de monitoramento em relação à publicação da mesma, revela que a PMAN não se tornou uma prioridade para o COMS.

Inspirada pela experiência de reformulação da PNAN, a equipe que conduzia o processo de formulação da PMAN realizou uma oficina com especialistas, da qual participaram 48 pessoas, representando organizações da sociedade civil, SMSDC, INAD, instituições de ensino e de pesquisa, além do INCA, da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e da CGAN. Durante a oficina, foi apresentado o processo de formulação da PMAN, seguido da discussão das matrizes em subgrupos. Posteriormente, os subgrupos se reuniram novamente em plenária para apresentação e discussão das contribuições, que foram trabalhadas pelos facilitadores dos grupos de trabalho em reunião posterior. A relação dos convidados foi discutida em algumas reuniões da PMAN, nas quais as Coordenações do INAD sugeriram nomes, e a relação final foi decidida pelo grupo de coordenação da PMAN. Foram listados

nomes de convidados de acordo com as diretrizes que o grupo julgava que cada ator pudesse contribuir mais. A oficina não tinha o intuito de ser deliberativa, mas um espaço para ouvir as contribuições dos especialistas, que posteriormente seriam apreciadas pelo INAD. Houve a participação de facilitadores e de relatores, que foram identificados pelo grupo de coordenação da PMAN. Na plenária, o facilitador apresentou as contribuições dos especialistas. Ao final das apresentações de todas as diretrizes, os especialistas puderam contribuir para as demais diretrizes.

Durante o período de setembro a outubro de 2011, foi realizada consulta pública por meio de plataforma virtual e por endereço eletrônico. A plataforma eletrônica foi criada por um técnico contratado para tal fim, sendo inspirada na plataforma utilizada pelo Ministério da Saúde para realização de consultas públicas. A divulgação desta consulta foi realizada por meio de diário oficial; sites da PCRJ, do INU/UERJ, da CGAN/MS, da Rede de Nutrição no Sistema Único de Saúde (REDENUTRI) e do blog Elos da Saúde, além de mala direta de endereço eletrônico para uma ampla gama de atores. Como resultado, até 31 de outubro de 2011, ocorreram 235 visitas à página[163]. Algumas entrevistadas do INAD indicam que havia uma expectativa de maior quantidade de contribuições na consulta pública..

O processo de formulação da PMAN contou, ainda, com um encontro com alunos de graduação da UFF em 2011, no qual foram discutidas três das oito diretrizes (Organização e implementação do cuidado nutricional com vistas à prevenção, ao acompanhamento e ao controle dos agravos nutricionais e os relacionados à Alimentação e Nutrição; Promoção da alimentação adequada e saudável; Cooperação e articulação para promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável). Este encontro, feito a partir do convite de Luciene Burlandy ao grupo de coordenação da PMAN, gerou algumas contribuições dos estudantes ao texto da PMAN que foram posteriormente examinadas pelos facilitadores.

A fim de ampliar a participação de organizações da sociedade civil e de divulgar a consulta pública, foi também realizada uma oficina, em outubro de 2011, com representantes de instituições convidadas, como a ACELBRA, a Rede Ecológica e a SOPERJ. Nesta oficina, os participantes puderam sugerir modificações no documento da PMAN, sendo que, assim como nos momentos anteriores, a decisão final acerca das contribuições coube aos facilitadores em reunião posterior.

Os apontamentos indicados durante a consulta pública, a oficina com alunos da UFF e aquela com representantes da sociedade civil organizada foram sistematizados e deliberados

[163] Nem todas as visitas resultaram em contribuições ao texto da PMAN. Entre os atores que contribuíram, estavam professores universitários, profissionais da rede municipal de saúde, técnicos em Nutrição e Dietética.

em reunião dos grupos coordenador e consultivo interno da PMAN. Foi considerado que algumas das propostas já estavam contempladas no texto da política. Em algumas delas, foi revista a redação de forma que pudesse ficar mais clara a ideia que a ação trazia. Outras sugestões foram mais pontuais, com propostas de redação ao texto. Em relação à consulta pública, gostaríamos de destacar duas principais questões que foram indicadas. A primeira refere-se à inclusão da discussão sobre a atuação do poder público em situações de desastres naturais, que não tinha aparecido até então. Esta temática foi inserida nas matrizes da PMAN, com a perspectiva de pautar o assunto e de possibilitar a construção de desdobramentos futuros. A segunda foi a pauta de inclusão de Técnicos em Nutrição e Dietética na alimentação escolar e refeições coletivas institucionais, proposta trazida por uma técnica em nutrição e dietética. Esta agenda não foi incluída pela avaliação de que não seria papel da PMAN incluir um profissional específico no PNAE.

Quanto à oficina com alunos da UFF, as principais contribuições foram a indicação de que seria necessário pensar em critérios de deliberação sobre as propostas da consulta pública, bem como na liberação do resultado da mesma, com um relatório consolidado das propostas e deliberações; a necessidade de estímulo ao uso consciente da água; a reflexão em torno dos transgênicos e da importância de pautar que a compra de gêneros alimentícios não envolveria estes alimentos; além da preocupação em torno da legislação sobre rotulagem de alimentos e da orientação de consumidores neste sentido. Sobre a oficina com os alunos da UFF, Luciene destaca:

> "[...] Olhei pra esse momento como um **momento estratégico para uma colaboração mais ampliada**, não é? [...] **por que não opinar de uma forma um pouco mais coletiva também dentro da própria universidade?** Então, o objetivo, foi estimular que [...] os próprios professores da faculdade de nutrição da UFF[164] pudessem pensar em se aproximar desse processo. [...] Eu achei que era uma boa oportunidade e aí nós promovemos um processo interno. [...] os alunos tinham que ler pra participar desses processos como atividade de estágio e como atividade da disciplina de nutrição em saúde pública. [...] E os professores que quisessem participar desse processo também, iam ler e iam fazer essa discussão coletiva da política e sugerir questões né. [...] **E depois a gente tentou consolidar as contribuições e enviamos inclusive pro próprio INAD** essas contribuições, como uma contribuição da Faculdade de Nutrição" (grifos nossos).

Em relação às contribuições da oficina com a sociedade civil, podemos identificar como questões principais ao texto da PMAN: a necessidade de uma linguagem mais acessível, referindo-se tanto à dificuldade de entendimento das siglas quanto do discurso da saúde

[164] Além dos alunos de nutrição de Luciene Burlandy, participaram dois professores da UFF: Sheila Rotenberg e Patricia Camacho.

pública; o questionamento se a regulamentação da propaganda de alimentos estaria na política, o que, embora tenha sido reconhecido como importante, foi argumentado de que não caberia ao município; além da sugestão de inclusão de outros atores nas matrizes (como a SME na diretriz de promoção da alimentação saudável; na de qualificação da força de trabalho, sindicatos, conselhos de classe, sociedade científica). Além destas questões, foram também discutidos alguns temas relacionados à alimentação e nutrição, mas que não constituíam em si uma contribuição ao texto da PMAN (por exemplo, a discussão em torno do *status* de alimentos industrializados).

Durante o processo de elaboração da PMAN, foi elencado um conjunto de termos que, na visão daquele grupo, mereceria uma conceituação. Nasceu assim a perspectiva de construção de um glossário, que foi posteriormente articulado junto ao INU/UERJ para que fosse construído no âmbito da disciplina da Pós-Graduação "Tópicos Especiais em Alimentação, Nutrição e Saúde - Letra dita, significada e escrita: conceitos centrais nas políticas públicas de alimentação e nutrição". A perspectiva em torno do glossário seria, mais que reunir definições para um conjunto de termos, expressar o posicionamento político e ideológico dos atores envolvidos na formulação da PMAN. Para construção do glossário, foram realizadas oficinas de discussão com os facilitadores do INAD, os alunos e os docentes da UERJ. Os conceitos que a disciplina trabalharia foram identificados por Daniela Frozi e os discentes. Os demais foram construídos pelos membros das coordenações do INAD. Sobre este momento, uma entrevistada aponta que foi muito rico:

> "[...] eu acho que é construindo mesmo, construindo juntos, com muita crítica, e com muita discussão, e com muita escuta. E com muita fala [risos]. Entendeu? Assim, muita discussão também. E até aquele último momento que foi do glossário. Gente, **aquilo dali foi de uma riqueza!** [...] E naquele glossário isso ficou muito claro para todos, que a palavra ali, ela significava. **E a gente tinha que dizer o que que ela significava naquele contexto**, porque as palavras significam muitas coisas [risos]. Então ali, o que que a gente queria dizer com aquilo foi doloroso [risos]" (Entrevistada 11, grifos nossos).

Durante o processo de discussão do documento da PMAN, várias foram as questões debatidas em diferentes arenas, algumas relacionadas à essência e aos caminhos futuros da PMAN, outras mais relacionadas ao texto em si ou à organização das matrizes. Algumas destas questões já foram explicitadas ao longo desta tese. No entanto, imaginamos ser importante aqui recordar algumas destas pontos, especialmente em relação ao primeiro e segundo grupos.

Em relação ao primeiro grupo de questões, referentes à “essência da PMAN”, pode-se indicar a reflexão sobre os limites setoriais entre as políticas de alimentação e nutrição e de SAN; a perspectiva de compreender quais seriam as ações possíveis em âmbito municipal; a distinção entre a PMAN e o Plano Municipal de Alimentação e Nutrição; a necessidade de refletir sobre formas de institucionalização da PMAN; a indicação de contemplar em seu texto algumas agendas específicas, pautadas por um conjunto de atores, como as necessidades alimentares especiais, o aleitamento materno e o câncer como doença crônica não transmissível; além da discussão sobre o controle social da PMAN. Quanto ao segundo grupo, de perspectivas de caminhos da PMAN, foram debatidos a necessidade de ampliar a participação de outros atores; o instrumento legal que seria adotado para a publicação da PMAN; o processo de pactuação da política e a realização da consulta pública.

A partir dos diários de campo e das versões das matrizes, foi possível identificar outras reflexões que foram discutidas ao longo do processo. Algumas delas merecem destaque. Em relação aos caminhos da PMAN, em um momento mais inicial da construção das matrizes, os grupos de coordenação e consultivo interno consideraram que faltava aprofundar as ações em relação aos demais níveis da rede de atenção à saúde, além de pautar mais as questões relativas ao NASF no âmbito da Atenção Básica. Foram também discutidas questões como a inclusão de agravos de notificação compulsória com o intuito de diferenciar casos graves de desnutrição e de obesidade, por exemplo; além da necessidade de integração dos sistemas de informação e da reflexão sobre a gestão de trabalhadores. Algumas dessas questões foram compreendidas como não cabendo ao âmbito da PMAN e, por isso, a redação do documento foi alterada no sentido de a política constituir um apoio à concretização destas ações. Outras, como a gestão de trabalhadores, que incluía, para aquele coletivo, a realização de concurso público, foi também entendida como não sendo possível de realizar em função do contexto, já explicitado, da gestão atual, sendo, portanto, descartada a proposta de realização de concurso público. Algumas ações referentes ao abastecimento de gêneros alimentícios na cidade não foram detalhadas, pela compreensão de que não caberia ao INAD esta função, mas sim a uma secretaria municipal de agricultura e abastecimento que não existia à época.

Em relação às perspectivas da PMAN, foi discutido o papel do COMS nesta política, visto que, embora a PMAN estivesse contemplada como meta no Plano Municipal de Saúde, o conselho não estava acompanhando nem participando de sua elaboração. Outra questão que surgiu foi a de decidir qual seria o encaminhamento político da PMAN, qual seria a tramitação e a articulação interna na SMSDC necessária para a publicação do documento,

além da avaliação de quais seriam as perdas e ganhos a depender do instrumento legal escolhido. Por exemplo, se fosse publicada por portaria assinada pelo Secretário Municipal de Saúde, a avaliação era de que o INAD poderia perder a possibilidade de maior ingerência de algumas questões em outros setores, como na SME, sobre a terceirização do PNAE. Por outro lado, acreditava-se que a publicação via SMS seria menos morosa, visto que o INAD está inserido na saúde.

Algumas questões relacionadas ao texto ou à organização das matrizes também são igualmente importantes de serem sistematizadas, pois revelam não apenas o entendimento político de importância de algumas discussões, como também a reflexão de como a apresentação destes em um documento poderia reforçar ou enfraquecer algumas pautas. Neste sentido, um primeiro aspecto que merece ser indicado refere-se à percepção, num dado momento, de que a matriz relacionada aos agravos nutricionais estava esvaziada, pois várias ações inicialmente alocadas nela tinham sido transferidas para outras matrizes. Isto gerou um questionamento de uma representante da Coordenação de Nutrição na Atenção Básica, o que disparou um processo de reflexão e de discussão acerca das ações que precisariam estar ali elencadas. Foi então decidido que esta matriz deveria incorporar um conjunto de ações relacionadas ao diagnóstico (ampliando para que não focasse apenas na dimensão biológica do diagnóstico) e à assistência nutricional individual e coletiva, sendo depois adotado o vocabulário cuidado nutricional. Sobre este momento de discussão, uma das entrevistadas aponta:

> "Acho que essa foi a diretriz mais difícil de fazer. E aí a gente falou, como é que pode, que é justamente o nosso cotidiano. Então eu acho que em algum momento o cotidiano era tão banal que parecia que ele não precisava estar ali. Parecia que a gente estava falando a política eram coisas que a gente não faz, que a gente precisa fazer, e o que a gente já fazia não estava expresso" (Entrevistada 12).

Outra questão interessante se refere à discussão da matriz de monitoramento, cuja compreensão de o que seria foi sendo construída ao longo das reuniões, sendo identificada como uma diretriz estratégica para avaliação da própria PMAN. A aposta foi, portanto, em não restringir o monitoramento à dimensão da situação alimentar e nutricional, mas incluir a perspectiva de monitoramento de ações e de programas. A partir de determinado momento, a discussão sobre a institucionalização da PMAN também foi ganhando um corpo de contribuições. Esta foi a última matriz a ser elaborada e recebeu contribuições tanto da oficina com as instâncias de controle social quanto da dos especialistas. Foi ganhando tal forma que houve o questionamento se merecia estar como uma diretriz específica ou apenas listada no

texto da PMAN, como um dos tópicos do texto. A avaliação foi de que ela tratava de questões tão centrais para a própria sustentabilidade da política que mereciam uma diretriz própria.

Em relação à publicação da PMAN, havia a expectativa de ampliação e fortalecimento das ações de alimentação e nutrição e de institucionalização da área, culminando na elaboração do Plano Municipal de Alimentação e Nutrição; na constituição do Observatório da PMAN, que envolveria diversas instituições de ensino e pesquisa e na criação da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição pelas instâncias de controle social; além da articulação com outros setores do Executivo e dos Poderes Legislativo e Judiciário. No entanto, embora a elaboração do documento tenha sido finalizada em dezembro de 2011, a PMAN não foi, até o momento de elaboração desta tese, publicada.

Apesar de a opção inicial do INAD ter sido por um processo coletivo de participação, as entrevistas com representantes da sociedade civil e conselheiros municipais revelaram baixo nível de informação sobre o documento final da PMAN e sobre o andamento de sua aprovação, o que sugere que o processo decisório sobre sua publicação centralizou-se no INAD. Os representantes da sociedade civil apontaram que o processo foi consultivo aos atores e instituições, mas que eles não sabiam o que foi feito a partir do que foi produzido, tampouco sabiam que a PMAN ainda não havia sido publicada. Esta última questão foi apontada não apenas por representantes da sociedade civil, mas também por atores do nível central da SMS e do próprio INAD[165].

> "Olha eu participei mais, teve o seminário da... secretaria de saúde. Se eu estou bem lembrada, acho que começou pelo seminário. E logo em seguida algumas reuniões no INAD. Aí agora você está me chamando pra falar alguma coisa a respeito, né. Mas eu não tive depois, assim, mais informação a quanto andava esse processo, né? **Se já tinha sido fechado**, se havia já o tal relatório final, já sido concretizado. **Até pra gente ver se aquilo que nós reivindicamos**, pelo menos no município foi considerado, foi contemplado ou não? [...] todos que participaram, certo, **deveriam ter tido pelo menos acesso a esse texto final**. Né? Para até ver, aquela coisa assim, né? Eu falei isso mesmo? No meu segmento é isso mesmo que a gente quer? [...] Então, eu só sinto isso. **Que a gente participa das coisas e depois parece que esqueceram que a gente participou**. Não vem assim dizer, olha, tá nesse pé, **dando sempre um feedback**, entendeu? Isso aí até deixa desacreditado, assim. [...]" (Entrevistado 17, grifos nossos).

[165] Como pode ser obervado na seguinte fala de uma entrevistada que atua no INAD: "E assim eu até vou ser muito sincera, **eu acho que faltou da minha parte ter perguntado mais sobre isso à direção do INAD**, o que que está faltando. Porque assim o que eu escuto [...] é que está parado lá no doutor Daniel né. E aí assim o quanto que a direção, porque chega um ponto que cada um na sua caixinha... pra simplificar a gente tem o nosso papel e eu acho que agora o papel é da caixinha da direção mesmo. E eu não sei porque assim, porque **foi uma pergunta que nós fizemos agora**, na primeira reunião desse ano de avaliação, foi uma pergunta que a gente fez pra direção, porque não... **o que que está faltando pra publicar, discorda de alguma coisa?** Mas se discordar acho que teria voltado pra gente rediscutir né?" (Entrevistada 10, grifos nossos). Uma das servidoras do nível central inclusive desconhecia que a PMAN não havia sido publicada.

Outra fala reitera esta visão e indica a necessidade de manter um processo de discussão com os atores envolvidos nos processos políticos.

> "O que eu às vezes me ressinto de muitos seminários, não é só o caso desse, **é a continuidade daquilo.** Você faz um seminário pra discutir uma política e depois **não mantém um programa de rediscussão daquela coisa,** acaba se perdendo. Pode ser até que não tenha se perdido, pode até ser que tudo tenha dado certo, **mas a gente acaba não sabendo**" (Entrevistado 19, grifos nossos).

Por outro lado, os entrevistados que não pertenciam à sociedade civil organizada valorizaram o processo de formulação da PMAN, ressaltando que foi uma construção muito participativa, com a inserção e a consulta a vários atores e instituições, com uma discussão rica, gerando processos de aprendizado: "[...] **normalmente as políticas não são feitas assim. As políticas saem de poucas pessoas,** né? Então acho que isso é um ganho, conseguir botar tanta gente pra pensar no assunto e conseguir produzir um documento, isso é um ganho muito, muito importante" (Entrevistado 14, grifos nossos).

Ao mesmo tempo, uma das entrevistadas do INAD relata que, ao longo do processo, a discussão pode ter se afunilado para dentro do INAD em função do tempo que levou para que a PMAN fosse construída e que havia o desejo do grupo de coordenação da PMAN de que a participação tivesse sido mais ampla.

> "Porque foi um processo longo, né? Então essas pessoas que aderiram a esse GT no início não, sei lá quantas reuniões foram, não lembro mais. [...] Então não tem como ter essas pessoas de **outras instituições ter esse fôlego**, né? Então no início a gente fazia as reuniões ampliadas e depois tinham reuniões menores, só com os... Como que a gente chamava? Facilitadores, né? Desses subgrupos, né? Mas eu acho que isso foi, é importante, porque senão **não dá pra construir a trezentas mãos em todos os momentos, né?** Mas também, depois quando a gente estava com o texto mais amadurecido, se voltou a chamar todas essas pessoas. Entendeu? Acho que foi sim se afunilando dentro do INAD, mas **acho que foi necessário porque senão a gente não fechava**" (Entrevistado 8, grifos nossos).

O processo da PMAN contou com algumas reuniões iniciais para seu planejamento. No entanto, não havia uma proposta já definida para os três anos de sua formulação. Muitos movimentos foram feitos, muitas decisões foram tomadas, analisando-se cada conjuntura em um determinado momento. Não se tinha todo o processo planejado *a priori*. O material empírico também revela que não se imaginava, no princípio, de que o processo levaria tanto tempo, o grupo de coordenação e os atores do consultivo interno mais próximos apostavam que, por já existir a diretriz nacional e pela própria trajetória do INAD, o processo seria mais

rápido. As entrevistas sugerem que a construção foi se prolongando também em função da aposta em se ter um processo mais participativo, que engajasse mais os atores envolvidos nesta área.

5.6 **E por que a PMAN não foi até agora publicada?**

Após a finalização do documento, estava proposto um período de articulação interna na SMSDC, seguido pelo lançamento da PMAN no seminário que o INAD realiza anualmente. Este seminário foi realizado, com representação da SMS e materiais de consumo alusivos à PMAN (bolsa, caneta). Embora esta estratégia de pressão para publicação da PMAN tenha ocorrido, não surtiu o efeito desejado. A proposta era de que a PMAN fosse publicada por meio de uma portaria assinada pelo Secretário Municipal de Saúde, naquele momento, Hans Fernando Rocha Dohmann. Esta proposta de encaminhamento foi decidida pelo coletivo mais diretamente envolvido no processo de formulação da PMAN, profissionais do INAD, durante algumas das reuniões de discussão do documento no início do ano de 2011. Ou seja, não estava dada, no início do processo, a decisão de qual instrumento legal seria utilizado para publicar a PMAN. Para esta decisão, foram considerados por qual poder, Executivo ou Legislativo, tramitaria o processo de aprovação do documento e quem o assinaria: se Eduardo Paes como Prefeito ou se Hans Dohmann como Secretário Municipal de Saúde no caso do Poder Executivo ou, no caso do Legislativo, se seria por uma comissão temática ou especial ou por algum vereador.

Pela análise daquele coletivo de como o processo foi se constituindo, ou seja, considerando a fraca ou nenhuma articulação com o Poder Legislativo, o caminho via Executivo foi o escolhido. No entanto, na visão deste coletivo, ainda restavam três possibilidades de caminhos: o primeiro, de que a PMAN fosse assinada pelo Prefeito como projeto de lei; o segundo, de que fosse assinada pelo Prefeito, mas como decreto municipal e, por fim, que a PMAN fosse assinada pelo Secretário Municipal de Saúde como portaria. Considerando o nível de articulação dentro da PCRJ em relação ao processo da PMAN e a experiência da própria PNAN, publicada por meio de portaria pelo MS, o grupo decidiu pelo caminho de assinatura pelo Secretário Municipal de Saúde, pois se acreditava que esse seria o caminho mais viável. Nesta perspectiva, em dezembro de 2011, o documento foi

encaminhado à Superintendente de Promoção da Saúde, Márcia Torres para que seguisse a tramitação necessária, ou seja, para que fosse encaminhada desta para a SUBPAV na figura do (à época) Subsecretário Daniel Soranz e deste para o Secretário Municipal de Saúde.

Na visão de alguns atores, embora não publicada, a PMAN já serviu para pautar e orientar as ações do INAD, subsidiando a prática: "[...] **talvez a política seja pro INAD**, ou seja, a política possa ser um elemento que é produzido num grupo e **inclusive que dispensa assinatura para se fazer acontecer**" (Entrevistado 2, grifos nossos). No entanto, o desejo que ficou entre os entrevistados é que a mesma fosse publicada e que a morosidade em sua aprovação constituiu uma decepção, uma grande frustração. As falas dos atores entrevistados indicaram diferentes visões sobre o fato da mesma não ter sido publicada e um conjunto de elementos que poderiam ter influenciado a não publicação até o momento de realização da entrevista. Alguns atores apontam que esta demora se deveu ao momento político em que o documento foi encaminhado, durante as eleições municipais para a gestão 2013-2016. Também foi indicado que o momento de criação da SEAB teria influência neste contexto, provocando certo entrave na publicação da PMAN porque, em função da criação de uma nova secretaria, haveria um rearranjo na gestão, o que provocaria um compasso de espera pelas definições. Outro argumento apontado foi o de que a PMAN traz princípios distintos daqueles que a atual gestão municipal defende e de que isso poderia dificultar sua publicação, como as questões da força de trabalho e da modalidade de contratação de pessoal, assim como da independência em relação a setores que tenham conflito de interesses com o objeto da PMAN.

Por outro lado, outros atores revelaram que o fato de a PMAN não ter "saído do papel" demonstrou a visão que a atual gestão tem do INAD ou de suas competências ou, ainda, o desconhecimento em relação às suas atribuições e não uma discordância em relação aos princípios da PMAN. Uma das entrevistadas apontou que o grau de prioridade das ações de alimentação e nutrição seria tão baixo que o documento nem teria sido lido e que isso se traduziria nos momentos em que a direção do INAD havia agendado reuniões com a pauta da PMAN que sempre haviam sido desmarcadas. Isso se expressou, inclusive, na falta de retorno da atual gestão da SMS ao INAD sobre o documento. Há ainda uma indicação de uma certa esperança de que, no contexto das eleições municipais, uma nova gestão pudesse priorizar esta agenda.

> "Não, **a pessoa nem leu**. Entendeu? Então assim **não tem ponto nenhum que não concorda porque a pessoa não leu**, né. Então, assim, isso é o que eu acho. Mas assim, [...] pra gente [...] **fica muito frustrante**. É... a gente ficar cobrando, e ficar em cima, e por que não? Vamos então marcar uma reunião, pra gente discutir esse

> ponto e **essa reunião ser sempre desmarcada**. Você sempre, enfim, **não sendo priorizada**, né. Então, assim, é muito frustrante. **Mas vamos ver agora nessa próxima gestão**" (Entrevistada 7, grifos nossos).

A própria alocação institucional do INAD foi também indicada como um dos possíveis motivos para a falta de oficialização da PMAN, visto que o INAD estaria em uma posição não prioritária na administração: "[...] também não sei se é por isso que **o INAD, coitado, fica aí dando cabeçada,** porque [...] **eles também estão nas franjas, nas franjas lá da administração**. Mas eu acho que não deve desistir [refere-se à publicação da PMAN]" (Entrevistado 15, grifos nossos). Além disso, foi apontado que a demanda em construir a PMAN não veio do Secretário de Saúde ou do Subsecretário, mas de baixo para cima, ou seja, veio do INAD. Na visão deste ator, se tivesse sido ao contrário, a PMAN já estaria publicada.

Outra perspectiva foi a de que não havia interesse do município em publicar a PMAN, sendo questionado se o processo teria se afunilado para dentro do INAD. Apesar de a aposta ter sido em um processo participativo, uma das servidoras do INAD questiona a própria participação social que se deu quando se questiona a respeito da morosidade na publicação da PMAN, que não tem sido pressionada pelos atores que do processo participaram.

> "Porque **não tem interesse**. Eu acho. [...] Eu acho que a gente tem autonomia pra fazer uma série de coisas, mas no que depende de uma assinatura não temos. Agora, por quê? Por que será? Não sei. Entendeu? **Isso não tem valor? Para fora do INAD, claro. Para dentro da secretaria.** Realmente, eu tenho curiosidade de saber o que será [...]. **Se confiou no taco? Deixou pra ser um papo só de coordenações? Se a gente chegasse junto com os conselhos?** Aí tem a ver com o início da nossa conversa também, quer dizer, é um pouco essa **questão da posição do INAD, que ficou sempre dependendo da Superintendente de Promoção da Saúde levar. E um pouco de ter se afastado um pouco, ou ter subestimado, enfim, ou não ter pensado nessa mobilização**" (Entrevistado 5, grifos nossos).

Outros atores concordam com a perspectiva de que faltou maior articulação interna na SMS para que a publicação da PMAN ocorresse. Apontam de que teria havido uma falha no processo de comprometer outros gestores com a PMAN e de que o INAD não teria pautado suficientemente a SUBPAV: "[...] mas eu acho que faltou uma pauta, [...] discussões sobre a PMAN, com os nossos, tanto com a nossa Superintendente quanto com o nosso Subsecretário. [...] De uma forma mais, não é assim chamar pra uma reunião e nem mostrar num seminário" (Entrevistada 7). No entanto, esta falha se expressaria também na dificuldade de pautar uma agenda "que o outro não acha prioridade" (Entrevistada 7). Embora tenham indicado isso como uma falha porque dificultou a aprovação da PMAN, apontaram que, por outro lado, isso

possibilitou maior autonomia e menor influência da SUBPAV nas propostas incluídas na política.

Na fala abaixo, o entrevistado reflete sobre o quanto a hierarquia trazida pelo arranjo institucional afetou a publicação da PMAN e apontou que nem a própria SUBPAV teria "comprado" a agenda da PMAN, o que, na sua visão, seria reflexo da falta de pactuação interna. Diante deste contexto, aponta que a figura de Ana Schneider[166] foi levantada como uma possibilidade de atuar como interlocutora para fomentar a publicação da PMAN. Após o encerramento do documento, o INAD teria encaminhado diretamente a ela o texto para apreciação e posterior publicação. A mesma teria devolvido o processo, indicando a necessidade de seguir a hierarquia institucional, ou seja, de primeiramente passar pela SPS e daí seguir para a SUBPAV. Uma entrevistada indica que esta dificuldade se deu em função dos caminhos burocráticos, embora reconheça que estes também expressam processos políticos.

> "[...] **faltou obter esse comprometimento da SUBPAV**. Nem digo do Gabinete do Secretário, porque para obter o comprometimento do Gabinete do Secretário com a política, **somente se a Subsecretaria, se a SUBPAV comprasse essa agenda** [...]. Se a SUBPAV comprasse essa agenda seria possível pautar o Gabinete do Secretário, né? Então não adiantaria irmos diretamente ao Gabinete do Secretário, **até porque não temos um acesso direto para isso acontecer**. Então nós víamos que na Subsecretaria Geral, a doutora Ana Schneider tinha uma recepção ao tema, não havia um questionamento, uma má vontade, muito pelo contrário" (Entrevistado 6, grifos nossos).

Considerando as atribuições do INAD, a PMAN aponta ações que ultrapassam os limites setoriais de onde está alocada e indica responsabilidades institucionais para outros órgãos e setores que não apenas a SMS. Nesse sentido, alguns atores sugeriram que a mesma deveria ser aprovada por meio de uma portaria intersecretarias, nos moldes de portarias interministeriais publicadas no cenário federal. No entanto, esse tipo de encaminhamento exigiria maior grau de articulação entre as secretarias. Outro ator entrevistado, externo ao INAD, que participou apenas em um momento inicial deste processo trouxe também esta

[166] Outro nome apontado nas entrevistas como sendo importante neste processo de militância do INAD para a publicação da PMAN foi o de Nina Prates. Na época das entrevistas, Nina ocupava o lugar de Márcia Torres como Superintendente de Promoção da Saúde. Neste espaço, ela estaria contribuindo na articulação interna dentro da SMS: "Então, agora, nesse processo aí de publicação, ela falou assim '-ó, tentamos nesse caminho, não foi, pega o texto, bota debaixo do braço e vai no Gabinete do Secretário' né? Ela é uma pessoa muito operativa nesse sentido. [...] ela não só apoia institucionalmente, mas concretamente ela ajuda na articulação interna dentro da Secretaria" (Entrevistada 8).

reflexão e questionou quais teriam sido, entre o seminário de 2009 e o momento de finalização do documento, os canais de discussão da política dentro da SMS. Apontou que a não publicação seria reflexo da baixa prioridade política do INAD para a SMS e da ausência de uma rede de pressão pela publicação do documento. Sobre a não publicação, indicou:

> "[...] Eu acho que isso é um sinal de que a **política não é municipal**, não é do município. [...] pode ser resistência a algumas coisas, discordância de algumas coisas ou por não importância. De qualquer forma, independente do que produz a não assinatura, **a não assinatura de um processo demarca a não prioridade ou a não autoria**. [...] fico curioso para as mediações internas do INAD na Secretaria, quer dizer porque **sem a rede externa de pressão pela política**, quer dizer, o **caminho de assinatura se dá exclusivamente pelas mediações internas**. [...] e as mediações internas, a situação do INAD não parece ser de centralidade, então eu leria isso como **uma expressão da baixa centralidade do INAD na máquina** na inexistência de uma rede de apoio, de pressão. Quer dizer, então eu imaginaria: quais foram as ONGs ou instituições do movimento social ou setores que ligaram para o Secretário de Saúde pressionando pela assinatura [...]. Agora entre aquilo [o seminário e a fala de Ana Schneider] e a finalização do documento da política, [...] não sei quais foram as conversas com o Secretário, não sei quantas conversas foram feitas com o Secretário acerca disso e nem se houve, **porque na base da centralidade pode ser que nunca se conseguiu ter uma conversa** né. Aí eu não acompanhei e não tenho ideia, mas de qualquer maneira eu diria a baixa centralidade do INAD joga um papel fundamental e talvez a inexistência de uma rede externa ao INAD de apoio a política, de pressão, para a assinatura da política" (Entrevistado 2, grifos nossos).

Independentemente do motivo da não publicação, as entrevistas indicaram que deveria haver uma rede de mobilização para pressionar a agenda, o que nos faz questionar onde estaria a rede de atores que teriam participado do processo de elaboração da PMAN. Uma das entrevistadas indicou que houve um questionamento por parte de alguns conselheiros do CONSEA-Rio sobre o processo de publicação da PMAN. No entanto, isso parece ter sido feito de maneira informal e indivualizada.

> "Eu acho que, temos que pensar nas **forças políticas**, né? Porque mexer com alimentação e nutrição é briga de cachorro grande. Agora, o quanto que a sociedade, o quanto que as instituições têm noção do processo arrastado? **O quanto que isso é objeto de interesse**, que a gente possa mobilizar redes que façam pressão pra que essa política seja publicada? Então acho que a gente tá, **a gente tem que pensar em que estratégias pra ganhar força, pra haver uma pressão social.** [...] **Pode estar guardada na gaveta. Não pode?** Não sei onde que está. Então a gente tem que botar o povo pra pressionar. Quem que pode ajudar a gente a pressionar? Como que a gente pode pressionar? Eu acho que não pessoas, as instituições que participaram desse processo todo. Organizações não governamentais, né? Quem participou desse processo? **Como que a gente pode pressionar o secretário de saúde a assinar?**"(Entrevistado 14, grifos nossos).

Internamente, uma das entrevistadas revelou sua reflexão também a respeito deste grupo de atores que teria participado do processo de formulação da PMAN. Aqui, ela se referiu

especificamente a uma conversa que teria tido com um dos representantes do grupo de coordenação da PMAN:

> "Porque que, se esse documento está para ser assinado há mais de um ano, **ninguém se manifestou e pediu uma agenda com o Secretário** para poder fazer essa finalização? E aí ela falou: '- a gente não tinha pensado nisso. [...] **Porque a gente achava que era uma coisa mais formal**, só da assinatura'. [...] Aí fulano [optamos por não identificar o nome] falou assim; '- ah, mas eu vou te dar um conselho, eu acho que você tem que esgotar todos os caminhos antes de chegar nessa parte [refere-se à pauta com o Secretário]'. [...] Eu falei que eu acho que isso é **uma falta de compreensão do papel do controle social.** Porque aí parece também ser cobrança, final de linha, esgotar os recursos e aí vai lá meio que **quase que chamar na chincha**. Não é isso, né? Eu acho que se você tem um processo que é participativo, então a finalização também envolve esses diferentes atores" (Entrevistada 15, grifos nossos).

Outra estratégia política para que a PMAN fosse publicada foi indicada, além da mobilização dos atores que participaram do processo e de pautar diretamente o Secretário. No entanto, ela foi descartada pelo INAD: a de elaborar um Plano Municipal de Alimentação e Nutrição. Esta perspectiva teria sido apontada a uma outra área técnica, a de atividade física, e sugerida ao INAD pela Superintendente de Promoção da Saúde como um primeiro passo para a concretização da PMAN: "**Em vez de uma política, um plano**. Então, assim, eu acho que são caminhos que estão sendo, que ela deu e '-ó, **o plano vai ser mais fácil de passar**, né, talvez, né'. [...] **Mas que no nosso caso não cabe**. Nossa política está pronta, entendeu?" (Entrevistada 7, grifos nossos).

Parece haver um certo silenciamento a respeito das negociações para a publicação da PMAN por parte da direção do INAD, que se expressa na dificuldade que os atores entrevistados (mesmo do INAD) tiveram de indicar a localização do processo. Alguns apontaram que a PMAN já teria sido apreciada pelo Subsecretário da SUBPAV Daniel Soranz e de que este teria aprovado na íntegra o documento e encaminhado para o Secretário Municipal de Saúde da época, Hans Dohmann. No entanto, o documento teria retornado em função da necessidade de que Daniel elaborasse um parecer positivo explicitando a importância de publicar a PMAN para a cidade para, enfim, encaminhar o documento para o Secretário, o que não teria ocorrido. Outros indicaram que o documento estava aguardando a apreciação de Hans Dohmann. Este silenciamento também se expressa na baixa mobilização externa em torno da publicação do documento, não havendo uma cobrança oficial nem mesmo pelas instâncias de controle social que estariam diretamente relacionadas à temática da política.

O processo de elaboração da PMAN foi avaliado como um momento muito rico para os que permaneceram mais ativamente engajados (Apêndice E). Ou seja, tendo sido ou não publicada, o processo produziu consequências para quem pôde participar e para o próprio INAD. Os entrevistados que lá atuam indicam que, ao longo do processo, um fruto importante foi a reflexão do processo de trabalho e o quanto a PMAN orientou as ações antes mesmo da finalização de seu documento (e continuava orientando-as no momento das entrevistas). No entanto, para os atores que não participaram mais ativamente do processo, a PMAN só teria possibilidade de produzir efeitos a partir de sua publicação. A não publicação foi vista, por alguns atores, como um elemento de desprestígio ou de um não reconhecimento da agenda de alimentação e nutrição como prioritária. Se a aposta foi em um processo que pudesse também fortalecer a institucionalização da área técnica, a não publicação refletiu que a estratégia não teria sido exitosa neste aspecto, embora possa ter trazido outros frutos interessantes.

Para Rochet (2011), para refletir sobre a institucionalidade, é preciso atentar não apenas para a estrutura e as regras formais, como também para as relações e práticas que as constituem. Nesta perspectiva, a autora aponta quatro eixos de análise para problematizar a ideia de institucionalidade. O primeiro, embora não esgote a ideia, refere-se à estrutura, aqui abrangendo não apenas a infraestrutura e recursos humanos, mas envolvendo também a estrutura gerencial e hierárquica. Um segundo eixo de análise se refere à interação entre os atores envolvidos com a implementação das políticas, considerando não apenas os atores governamentais, como também a sociedade civil e os titulares de direito. Um terceiro eixo relaciona-se às práticas por meio das quais os atores implementam as políticas, envolvendo a cultura institucional do Estado na condução dos processos. Por fim, a autora indica o quarto eixo de análise que se refere aos marcos legais, ou seja, ao conjunto de leis e regulamentações relacionado aos programas e ações governamentais.

Utilizando este referencial, a autora analisa o cenário federal das políticas de alimentação e nutrição. Em relação ao primeiro eixo de análise, relacionado à estrutura, a autora discute o fortalecimento da agenda da SAN e indica que é preciso investir no fortalecimento da PNAN dentro do setor saúde. Na sua visão, a CGAN tem um amplo leque de atribuições, mas "não foi acompanhada do fortalecimento político e institucional necessário. [...] Sua posição na estrutura hierárquica do Ministério da Saúde acaba por gerar um baixo grau de autonomia e de força política [...]" (p. 17), o que traria dificuldades no diálogo intersetorial. No entanto, ao olharmos as atribuições da CGAN e aquelas previstas para o INAD, podemos traçar um paralelo entre as duas instituições. Embora a CGAN tenha

atribuições amplas, todas elas estão relacionadas ao setor saúde e, prioritariamente, à Atenção Básica. No caso do INAD, o desafio torna-se ainda maior. Como já exposto, suas atribuições são mais amplas que seu arranjo institucional, com ações que extrapolam inclusive o setor saúde.

No entanto, para Rochet (2011), o arranjo institucional é apenas um elemento de análise da institucionalidade. Embora não tenhamos utilizado este referencial, ele traz algumas aproximações com nossa proposta. Percorremos, ao longo deste trabalho, elementos que a autora aponta nos quatro eixos de análise. Em relação ao primeiro eixo, discutimos não apenas o arranjo institucional atual e a posição no organograma da SMS, como também os recursos humanos necessários e a própria oficialização do organograma do INAD. Quanto ao segundo eixo, apontamos as potencialidades e dificuldades para o diálogo intersetorial, necessário às ações do INAD. No terceiro eixo de análise da autora, discutimos um modo de fazer característico do INAD, de aproximar as instituições e os atores para processos de construção coletiva. Em relação ao último eixo, vimos o fraco amparo legal que sustenta o INAD na perspectiva de apoio matricial das ações de alimentação e nutrição na PCRJ e a própria necessidade de formulação da PMAN como um instrumento de legitimidade.

O processo de escrita da PMAN foi indicado, por si só, como interessante para a reflexão das práticas. A batalha e a busca de caminhos para a publicação da PMAN revelou que, embora ela tenha entrado para a agenda do INAD, o mesmo não teria ocorrido na gestão municipal. A aposta no COMS como um espaço político que pudesse apoiar a legitimidade para a PMAN parece não ter tido o efeito desejado, o que se reflete na falta de mobilização de seus conselheiros em prol da sua aprovação. Ou seja, parece ter havido um entendimento meramente administrativo: se a meta no Plano era a elaboração da PMAN, esta foi concretizada no prazo determinado. Os desdobramentos posteriores não têm sido alvo de uma atuação por parte do COMS.

A formulação de uma política do setor saúde como a PMAN, e não uma de SAN, trazia embutida uma aposta na centralidade do papel do INAD na condução desta política. No caso de uma política de SAN, o movimento talvez fosse distinto, com maior protagonismo do CONSEA-Rio, tendo o INAD como um ator importante, dentre outros. A decisão entre uma ou outra parece ter sido pautada pelo entendimento dos distintos caminhos e processos políticos necessários para cada uma, podendo ter sido influenciada também pela necessidade de fortalecimento institucional da agenda de alimentação e nutrição na saúde e da área técnica.

Por outro lado, como Giddens (1984) indica, os atores possuem conhecimento sobre as condições e consequências de suas ações. No entanto, as consequências do que fazem não são totalmente derivadas de ações intencionais, existem consequências impremeditadas da ação. Isso pode ser observado neste processo de formulação da PMAN. Alguns movimentos realizados e os efeitos desses movimentos em processos outros, como a revisão do processo de trabalho do INAD durante a elaboração do documento ou o fortalecimento da aproximação entre UERJ e INAD na perspectiva de constituição do Observatório da PMAN, apontam alguns desdobramentos não esperados, não previstos ou não intencionais da elaboração da política. Ou seja, de certa forma, é uma política que se implementa sem ser formalmente implementada, pelo menos para um restrito grupo de atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do processo de formulação da PMAN revelou uma série de elementos interessantes para o campo de análise de políticas públicas em uma proposta não tradicional. A aposta foi a de apresentar o processo político que está presente na formulação de qualquer política pública, indicando as potencialidades, as dificuldades e as tensões ocorridas nesta experiência específica. Nesse sentido, este processo não pode ser, de modo algum, reduzido à formulação de um documento, sendo necessário trazer à tona elementos que traduzem a perspectiva de política pública e de formulação de uma dada política que aqui defendemos.

Um primeiro ponto que gostaria de comentar nestas considerações finais é o quanto a PMAN me transformou. A participação neste processo me trouxe um grande aprendizado e amadurecimento, ampliando meu olhar em relação ao campo de análise de políticas públicas. Acho que fui crescendo junto com o documento da PMAN, assim como creio que todo o grupo que deste processo participou mais ativamente. Em relação à tese, é preciso explicitar a análise da minha implicação. Minha inserção neste processo me permitiu ter um olhar mais próximo ao meu objeto de estudo, produzindo estranhamentos e me instigando a refletir sobre determinadas questões que talvez não fossem consideradas por mim se eu não tivesse tido esta oportunidade. Por outro lado, esta proximidade trouxe também mais familiaridade, sendo, portanto, um grande esforço considerar todos os pontos de vista envolvidos em cada questão e não ceder à análise mais precipitada.

Bourdieu (1997) sugere que o pesquisador reflita sobre o porquê de cada escolha metodológica. Para este trabalho, realizar a observação do processo de formulação de uma política pública e, com isso, retomar meus diários de campo, trouxeram importantes elementos para a análise do objeto em questão. Embora meu diário de campo já apontasse várias pistas de alguns embates e tensões aqui indicados, as entrevistas foram essenciais para que outros elementos fossem considerados na análise. Algumas das questões trazidas nas entrevistas foram surpreendentes para mim e me ajudaram a não ceder ao conhecimento imediato, a contrapor minhas hipóteses iniciais com os achados da pesquisa. Nesse sentido, o material empírico construído durante o processo de observação e de participação na elaboração da PMAN teve um papel essencial na construção desta narrativa, contribuindo para que eu questionasse minhas premissas e minha hipótese inicial, que foi se transformando ao longo do processo.

As entrevistas revelaram diferentes pontos de vista dos atores e não havia aqui a pretensão de escolher qual estaria com a razão. Aliás, consideramos que isto nem seria possível. Por este motivo, evitamos, ao longo da tese, em nos posicionarmos categoricamente em relação a um ou outro ponto de vista. Cada ator entrevistado ofereceu sua narrativa falando a partir de um lugar, de um modo de ver os acontecimentos, de um grau de conhecimento a respeito do processo da PMAN e essas são questões que devem ser consideradas como elementos para a análise do contexto de produção das falas. De qualquer forma, qualquer um dos pontos de vista explicitados constitui uma análise implicada daquele ator, que pode estar relacionada à sua estratégia política, à sua demanda específica, à sua inserção institucional, entre outros.

Uma questão importante em estudos de análises de políticas, a nosso ver, refere-se à dificuldade ou mesmo impossibilidade em manter o anonimato de atores que participaram de processos públicos. No entanto, neste trabalho, optamos por tentar resguardar a identidade dos entrevistados, em função de que alguns não autorizaram a publicação de seus nomes. A possibilidade de identificar os atores, como já indicado, parece não ter afetado a narrativa dos mesmos. Alguns atores ofertaram uma narrativa onde se revelava menos os embates e conflitos, mas isto pareceu mais relacionado à sua inserção institucional e à estratégia política do que pela possibilidade de não manutenção do anonimato.

Buscamos contemplar diferentes atores, com variados graus de aproximação ao processo da PMAN e com distintas inserções institucionais. No entanto, das 25 entrevistas inicialmente propostas, cinco não puderam ser realizadas, por motivos diversos. Cabe destacar que a impossibilidade de entrevistar alguns gestores do nível central, a nosso ver, trouxe uma limitação para o trabalho, pois não pudemos conhecer alguns elementos que hoje estão dificultando a publicação da PMAN do ponto de vista daqueles atores mais envolvidos neste processo decisório. No entanto, talvez reflitam o afastamento da formulação da PMAN do nível central da PCRJ, caracterizando um processo que ocorreu e que teve mais impacto dentro do INAD. Ou ainda, o quanto a PMAN não se constitui como prioridade política no momento da gestão atual.

Como já discutido inúmeras vezes ao longo deste trabalho, não é possível dizer o que é real neste processo, mas as diferentes fontes de informação contribuíram para o reconhecimento dos diferentes argumentos dos atores entrevistados. Esta narrativa foi produzida a partir deste cotejamento, não sendo o resultado particular de uma ou outra fonte de informação, tampouco de uma visão em particular. Portanto, minha narrativa difere da dos

demais atores que participaram deste processo de formulação, visto que tomei um conjunto de pontos de vista dos entrevistados e pude cotejá-los com as demais fontes de informação utilizadas neste estudo.

É importante indicar que o processo de construção da PMAN não estava definido *a priori*. Os movimentos que foram sendo realizados foram pensados ao longo desta trajetória e influenciado pelo grupo de atores que estava presente em cada reunião. A meu ver, a PMAN foi tomando uma magnitude não prevista pelos atores no momento inicial. A aposta em construí-la com base em um processo participativo constitui uma característica deste coletivo de atores e parece também expressar uma preocupação com a institucionalização das ações de alimentação e nutrição e com a área técnica. Embora não tenha sido determinante para iniciar a formulação da PMAN, o contexto político-institucional do INAD parece ter sido considerado para o planejamento deste processo. A articulação com a UERJ teria, neste sentido, se conformado como uma importante aliança política neste contexto de incerteza institucional.

A PMAN poderia ser considerada como uma estratégia política de um grupo de atores para o fortalecimento não apenas das ações de alimentação e nutrição na PCRJ, como também da própria área técnica. Esta necessidade de fortalecimento de arranjos institucionais não é exclusiva do contexto municipal. No próprio cenário nacional de trajetória das políticas de alimentação e nutrição e SAN, pudemos observar estratégias institucionais de fortalecimento de determinados arranjos empreendidas pelos atores de cada época. Esta parece ser uma necessidade dos órgãos governamentais relacionados às temáticas de alimentação e nutrição, a busca de legitimidade de suas ações e a institucionalização em termos de recursos (financeiros, de pessoal, entre outros), de arranjos institucionais, de normas legais, entre outros. Ao olharmos especificamente a trajetória do INAD, vimos que, apesar de ser um órgão extremamente reconhecido e respeitado, ele também passou, ao longo de sua história, por questões relativas à institucionalidade de suas ações.

Vimos que a questão em torno de qual seria o melhor arcabouço institucional para abrigar as ações de alimentação e nutrição é uma questão antiga. Nascido como na Secretaria Geral de Educação e Cultura, tinha atribuições mais amplas que o programa de alimentação escolar, tendo como responsabilidade inclusive a formação de profissionais. A criação do Instituto Municipal de Nutrição abre a possibilidade de conformação de uma área técnica institucionalizada que, em um contexto contingencial, esbarra na direção de Benjamin Albagli e Negrão de Lima como potencializadores deste arranjo e, mais tardiamente, César Maia. A

atribuição de se constituir em uma área técnica que matricia as ações na PCRJ não foi acompanhada de mudanças que pudessem viabilizar essa perspectiva, tanto que ainda hoje existem ações relacionadas à alimentação e nutrição na PCRJ que não estão a cargo do INAD. Ao olharmos a trajetória do INAD, vemos que o mesmo sempre teve atribuições mais amplas que seu arranjo institucional. A longa trajetória do órgão favoreceu que o grupo de atores compreendesse que havia um espaço político e um acúmulo suficiente para iniciar a formulação de uma política municipal, visto o INAD possuir uma capacidade de formulação diferenciada. No entanto, a aparente falta de respaldo institucional parece demandar do INAD estratégias de defesa deste espaço.

Na análise de políticas públicas, a trajetória dos arranjos institucionais parece ser relevante. A primeira PNAN (de 1999) e a PMAN apresentam, neste sentido, algumas semelhanças. Ambas parecem ter sido elaboradas em um contexto de fragilidade institucional e teriam sido vistas como uma possibilidade de favorecer a institucionalização das ações de alimentação e nutrição em um cenário não favorável. Além disso, ambas trouxeram ações mais amplas que seus arranjos institucionais. No entanto, a PMAN foi formulada em um momento em que já havia maior fortalecimento conceitual da área de SAN (ainda que a expressão disso no município ainda pudesse ser frágil), o que difere esta experiência daquela trazida pela PNAN, quando a SAN ainda era incipiente em termos de avanços legais e arranjos institucionais, no qual a PNAN se constituiu como um espaço de resistência política para a agenda da SAN.

Nesse sentido, isso exigiria do INAD uma maior articulação com as instâncias implicadas na construção de uma política de SAN no município, entre as quais, o CONSEA-Rio. No entanto, vimos que, embora tenha assento no CONSEA-Rio e o mesmo tenha sido convocado para os eventos realizados com o propósito de discussão da PMAN, parecem ter havido dificuldades iniciais nesta relação e uma certa defesa de arenas políticas por ambas as partes, o que pode ter influenciado o quanto a PMAN foi apropriada pelo CONSEA-Rio e o quanto hoje a PMAN se expressa como uma agenda de luta para o grupo de conselheiros. Ou seja, com a emergência de um espaço político como o CONSEA-Rio, a arena de formulação de uma política com caráter mais intersetorial muda de lugar. No entanto, isso aparece em disputa em relação à estratégia política de que a formulação de uma política pública poderia fortalecer a institucionalização das ações de alimentação e nutrição, no setor saúde, com uma aposta na centralidade do INAD neste contexto.

Ao olharmos a inflexão apontada pela segunda versão da PNAN, publicada em 2011, na qual se busca um fortalecimento da agenda da alimentação e nutrição dentro do setor saúde, não há total rebatimento com a experiência municipal. Embora a PMAN seja uma política setorial, suas ações ultrapassam o arranjo institucional do setor saúde, visto que as ações do INAD tem essa característica, o que se expressa no conflito inicial em definir quais seriam os limites entre as políticas de alimentação e nutrição e de SAN.

A falta de pressão política pela publicação da PMAN por parte dos atores que participaram do processo, sejam eles internos ou externos ao INAD e à PCRJ, foi uma questão que já aparecia nos meus diários de campo como um incômodo e que encontrei respaldo nas entrevistas. Há que se considerar alguns fatores para compreender esta questão, como o próprio contexto de silenciamentos e de falta de participação que parece afetar a atual gestão municipal no caso dos atores internos e a possibilidade de que alguns atores externos tenham entrado levando agendas específicas e, sentindo-se contemplados, tenham se afastado do processo. O próprio tempo que a PMAN levou para ser construída, com inúmeras reuniões com periodicidade frequente, também dificultou a participação. Por outro lado, três anos após a finalização do documento da PMAN e, sem tê-la publicado, não parece haver, por parte do INAD, um movimento de reconvocar estes atores ou mesmo de estes se articularem a fim de pautar sua publicação, o que indica que a aposta inicial de construir uma base de sustentação política não teria logrado o êxito esperado ou ainda que a sustentação para a publicação não tenha sido cogitada.

Além disso, embora inúmeros fatores possam ser apontados a fim de explicar o porquê a PMAN ainda não ter sido publicada, como o contexto de eleições municipais, a criação de uma nova secretaria ou ainda a possibilidade de a gestão municipal não concordar com determinados aspectos da política, nos chama atenção o fato de não haver nem retorno desta agenda, tampouco a possibilidade de algum tipo de negociação sobre sua publicação, pelo que foi relatado nas entrevistas. Isto indica que a prioridade na saúde definitivamente não era a temática de alimentação e nutrição e, desta forma, a PMAN realmente não seria uma prioridade política para a gestão atual. A PMAN e a própria temática de alimentação e nutrição não parecem ter sido consideradas na agenda da saúde nesta gestão, não por se constituírem uma oposição ou pela ocorrência de algum conflito direto com a gestão atual, mas pela posição secundarizada frente a outras demandas prioritárias.

Por um lado, o significado da experiência em participar de um processo de formulação como esse provocou efeitos não apenas nos atores que dele participaram, como também nas

instituições mais envolvidas, produzindo inclusive efeitos não esperados e dispensando sua assinatura para se fazer implementar no âmbito das práticas do INAD. No entanto, por outro lado, a possibilidade de contribuir para reforçar as questões institucionais do INAD não parece ter produzido o diálogo esperado dentro da PCRJ. A análise desta experiência revela tensões características de processos políticos diversos, em torno da disputa por espaços institucionais e projetos políticos distintos, além das dificuldades em torno da pactuação e negociação necessárias para implementação de políticas intersetoriais. Aponta também as estratégias políticas empreendidas por atores diversos para defender pautas ou agendas que acreditam que merecem ser defendidas.

REFERÊNCIAS

ACUÑA, K.; CRUZ, T. Surgimento da ciência da nutrição e breve histórico das políticas de alimentação no Brasil. *Rev. Baiana de Saúde Pública*, Bahia, v. 27, n. ½, p. 114-123. 2003.

ARAÚJO, J.D. Saúde e desenvolvimento econômico: atualização de um tema. *Rev. Saúde Publ.*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 515-28. 1975.

ARBACHE, Ana Paula Ribeiro Bastos. *A política de cotas raciais na universidade pública brasileira: um desafio ético*. 2006. 281f. Tese (Doutorado em Educação/Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ARRUDA, B.B.G; ARRUDA, K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. Bras. Saúde Materno-Infantil*, Pernambuco, v. 7, n. 3, p. 319-326. 2007.

_____; _____. Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil: breve enfoque dos delineamentos conceituais e propositivos. In: TADDEI, J.A.; LANG, R.M.F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M.H.A., editores. Nutrição em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Editora Rubio; 2011. p. 397-410.

BAPTISTA, T.W.F. História das Políticas de Saúde no Brasil: a trajetória do direito à saúde. In: MATTA, G.C; PONTES, A.L.M (Org.). Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz; 2007. p. 29-60.

_____; MATTOS, R.A. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.52-91. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 10 nov. 2011.

_____; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 20 mai. 2012.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70; 2011.

BARROS, M.S.C.; TARTAGLIA, J.C. A Política de Alimentação e Nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. *Alimentos e Nutrição*, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 109-121. 2003.

BOURDIEU, P. Compreender. In: BOURDIEU, P. A miséria do mundo. Petrópolis, RJ: Vozes; 1997. p. 693-736.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília: CAISAN; 2011b.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 11, de 31 de outubro de 1991. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 241, p.41-42, dez. 1991.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 373, de 14 de junho de 2007. Disponível em: < http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_07.htm>. Acesso em: 14 maio. 2014.

_____. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Sistema Único de Saúde. Brasília: CONASS; 2011a.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 fev. 2010a. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto nº 2.284, de 24 de julho de 1997. Altera a Estrutura Regimental do Ministério da Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1997. Seção 1, p. 16.019.

_____. Decreto nº 30.020, de 29 de setembro de 1951. Cria a Comissão Nacional de Bem-Estar Social, diretamente subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. Disponível em: < http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=161988>. Acesso em: 14 maio. 2014.

_____. Decreto nº 36.827, de 27 de janeiro de 1955. Extingue a Comissão Nacional de Bem Estar Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-36827-27-janeiro-1955-330054-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 maio. 2014.

_____. Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 2003a. Seção 1, p. 12.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010b. Seção 1, p. 6.

_____. Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Disponível em: <http:www.planalto.gov.brqccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm>. Acesso em: 14 maio. 2014a.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 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*, Brasília, DF, 18 set. 2006. Seção 1, p.1.

BRASIL. Lei nº 2.478, de 05 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S. A. P. S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=85672&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 15 maio. 2014.

_____. Lei nº 3.709, de 14 de outubro de 1941. Reorganiza o Serviço de Alimentação da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=87448&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>. Acesso em: 15 maio. 2014.

_____. Lei nº 6.118, de 09 de outubro de 1974. Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6118.htm>. Acesso em: 14 maio. 2014b.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 set. 1990. Seção 1, p.1.

_____. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. Apresenta informações sobre a Estratégia Saúde da Família no Brasil. Disponível em: <

_____. Ministério da Saúde. Documento-base de subsídio do Seminário Estadual de Alimentação e Nutrição no SUS. Brasília: Ministério da Saúde; 2010c.

_____. Ministério da Saúde. O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios. Brasília: Ministério da Saúde; 2009.

_____. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Setor Saúde. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 104-108. 2000.

_____. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde; 1999.

_____. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Editora do Ministério da Saúde; 2003b.

_____. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde; 2011c.

_____. Ministério da Saúde. Sistema de planejamento do SUS: uma construção coletiva: formulação de políticas específicas de saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 28 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2012.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. *Ciência ; Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1543-1552. 2007.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 63-72. 2011.

_____. 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*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860. 2009.

_____; BOCCA, C.; MATTOS, R.A. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 9-20. 2012.

CARVALHO, C.D. 1884-1980 – História da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural; 1990. 126p.

CARVALHO, D. B. B. *et al*. Estudo de caso do processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 20, n. 4, p. 449-458. 2011.

CASTRO, A.M. Nutrição e desenvolvimento: análise de uma política. 1977. 269p. Tese (Livre Docência) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

_____. Apresenta informações sobre a história do Brasil. Disponível em: < http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

COIMBRA, M; MEIRA, J.F.P.; STARLING, M.B.L. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC/CNAE/INAE; 1982.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília: CFESS; 2011.

CORDEIRO, C.M.F. Anísio Teixeira, uma "visão" do futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 242-258. 2001.

COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M.; GIRALDEZ, S.; GOLDAR, M.R.; ALBUQUERQUE, M.C.; RIQUELME, Q.; BURONI, T. (Orgs.). *Democracia y Ciudadanía en el Mercosur*, 2006. p.1-9. Disponível em: <http://direitoacidade.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20na%20SAN%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2011.

COSTA, E. Q. A dimensão educativa do trabalho das merendeiras: análise do material instrucional elaborado pelo Instituto de Nutrição Annes Dias – Rio de Janeiro – 1956-1994. 2001. 104f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia Educacional nas Ciências da Saúde) – Núcleo de Tecnologia Educacional para a Saúde, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

_____; LIMA, E. S.; RIBEIRO, V.M. B. O treinamento de merendeiras: análise do material instrucional do Instituto de Nutrição Annes Dias. *História, Ciências, Saúde*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 535-560. 2002.

CUNHA, J.P; CUNHA, R.E. Sistema Único de Saúde – Princípios. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Gestão Municipal de Saúde - Textos Básicos. Brasília: Ministério da Saúde; 2001.

D'ASSUMPÇÃO, Mônica de Matos Teixeira. *Carlos Lacerda: demolidor de presidentes e construtor de um novo estado*. 2007. 182f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

DRAIBE, S.M. 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. In: SOARES; G.A.D.; D'ARAÚJO, M.C. (Org). As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; l994. p. 271-309.

_____. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC; 2001. p. 15-42.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Atos do Prefeito. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 14 nov. 1956. Seção II, Ano XIX, n. 259, p. 10337.

_____. Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930.
Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398.htm>. Acesso em: 20 maio. 2014.

_____. Lei n.º 103, de 04 de setembro de 1948. Subordina à Secretaria Geral de Educação e Cultura a Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 06 set. 1948. Seção II, Ano XI, n. 207, p. 6301.

_____. Lei n.º 442, de 08 de dezembro de 1949. Cria o Instituto de Serviço Social, subordinado diretamente à Secretaria Geral de Educação e Cultura, constituído pela atual Escola Técnica de Assistência Social da Prefeitura do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 09 dez. 1949. Seção II, Ano XII, n. 284, p. 9675.

_____. Resolução n.º 22, de 30 de abril de 1956. *Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 30 abr. 1956. Seção II, Ano XIX, n. 97, p. 3852-53.

EVANGELISTA, A.M.C. Arroz e feijão, discos e livros: história e memórias do Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS (1940-1967). 2012. 262f. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012.

_____. Os caminhos rememorativos do Serviço de Alimentação da Previdência Social/ SAPS, no Brasil (1940-1967). *ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História,* Fortaleza. 2009.

_____. Sede de leitura: nas vozes da comunidade juiz forense a memória da biblioteca popular do serviço de alimentação da previdência social (SAPS). *ANPUH – XXIV Simpósio Nacional de História,* São Leopoldo. 2007.

FERNANDES, A.G.S. Alimentando o saber: o perfil das merendeiras, suas percepções em relação ao ofício e as possibilidades para a educação. 2012. 114 f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Tecnologia Educacional para a Saúde, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

FERNANDES, F.M.B. Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p. 262-274. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 15 jun. 2012.

FOUCAULT, M. Segurança, território, população. São Paulo: Martins Fontes; 2008.

FROZI, D.S.; GALEAZZI, M.A.M. Políticas públicas de alimentação no Brasil: uma revisão fundamentada nos conceitos de bem-estar social e de segurança alimentar e nutricional. *Cadernos de Debates*, Campinas, v. XI, p. 58-83. 2004.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL. A demissão do Secretário. Jornal Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 15 nov. 1956e. Edição 19523, 1º caderno, p. 3.

_____. Albagli deixa a Secretaria da Educação: Não será para já o provimento definitivo. Jornal A Noite, Rio de Janeiro, 13 nov. 1956c. Edição 15468, 1º caderno, p. 1.

_____. Albagli incompatibilizado: parecer do Consultor Jurídico da Prefeitura. Jornal A Noite, Rio de Janeiro, 25 set. 1956b. Edição 15427, 1º caderno, p. 2.

_____. Albagli toma posse. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 28 mar. 1956a. Edição 00072, 1º caderno, p. 9.

_____. Coisas da política: Vai recomeçar hoje a Reforma. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 01 jul. 1958. Edição 00150, 1º caderno, p. 4.

_____. Nasci na França, mas sou brasileiro naturalizado. Jornal A Noite, Rio de Janeiro, 19 set. 1956d. Edição 15422, 1º caderno, p. 6.

_____. Para a formação de técnicos em assistência social. Jornal A Noite, Rio de Janeiro, 23 jun. 1945. Edição 11982, 1º caderno, p. 10.

GIDDENS, A. Elementos da teoria da estruturação. In: GIDDENS, A. A constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes; 1984. p. 1-46.

GOHN, M.G. História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola; 2003.
http://dab.saude.gov.br/portaldab/historico_cobertura_sf.php>. Acesso em: 19 de maio de 2014.

JUNIOR, N.C. *O setor público não estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde.* 2002. 242f. Tese (Doutorado em Medicina) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

KINGDON, J. Agendas, alternatives and public policies. Boston: Litle Brown; 1995.

KNORR-CETINA, K. The manufacture of knowledge: an essay on the constructivist and contextual nature of science. Pergamon Press, 1981.

KUHN, T. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva; 1989.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: a partir dos anos setentas. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 2. n. 1, p. 7-54. 1989.

_____. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: período de 1940 a 1964. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138. 1988.

_____. Fome e desnutrição: os descaminhos da política social. 1982. 204f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

LEÃO, M.M; CASTRO, I.R.R. Políticas públicas de alimentação e nutrição. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D.P., editores. Epidemiologia Nutricional. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/Atheneu; 2007. p.519-541.

LIMA, J.C.F. A política nacional de saúde nos anos 1990 e 2000: na contramão da história? In: PONTE, C.F.; FALLEIROS, I. Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2010. p. 277-310.

MACEDO, D. C. *et al*. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Rev. Simbio-Logias*, Botucatu, v.2, n.1, p. 31 – 46. 2009.

MAGALHÃES, R. Fome: Uma (re)leitura de Josué de Castro. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 1997.

MALUF, R.S.J. Segurança Alimentar e Nutricional. Petrópolis: Editora Vozes; 2007.

MATTOS, A.L.C. Contribuições da Arqueologia e Genealogia à análise de políticas de saúde. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.219-255. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 18 set. 2011.

MATTOS, R.A. (Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas das contribuições de Carlos Matus. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.15, n. 5, p. 2327-36. 2010.

_____. Ciência, metodologia e pesquisa científica: anotações a partir da perspectiva construcionista. In: BAPTISTA, T.W.F.; AZEVEDO, C.S.; MACHADO, C.V. Abordagens e Métodos de Pesquisa em Políticas, Planejamento e Gestão em Saúde, 2014 (no prelo).

_____. Ciência, Metodologia e Trabalho Científico (ou Tentando escapar dos horrores metodológicos). In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.20-51. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 10 nov. 2011.

MELO, E.A. *Práticas de governo na gestão do SUS: poderes, dilemas e pragmatismos*. 2014. 248f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MERHY, E.E. O conhecer militante do sujeito implicado: o desafio de reconhecê-lo como saber válido. In: FRANCO, T. B.; PERES, M.A.A. (Org.). Acolher Chapecó. Uma experiência de mudança do modelo assistencial, com base no processo de trabalho. São Paulo: Editora Hucitec; 2004. p. 21-45.

MODESTO, P.E.G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Rev. Serviço Público*, v. 48, n. 2, p. 27-57. 1997.

NASCIMENTO, F.B. Lar e Família: o discurso assistencialista sobre habitação popular nos anos 40 e 50. *Risco: Rev. Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 43-56. 2006.

NASCIMENTO, R.C. *O papel do CONSEA na construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um olhar a partir da abordagem referencial*. 32p. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/CarvalheiraDoNascimentoRenato.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2011.

_____. Três Combates da Fome no Brasil: Josué de Castro, Betinho e Dom Hélder Câmara. VIII Congresso Latino Americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas. 2010.

NATIVIDADE, M.O.; DELEVATI, M.T.S.; SILVA, M.E.S. Problematizando a relação Universidade-Sociedade: um estudo de caso sobre a participação no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA/SM). 17p. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97132>. Acesso em: 13 abril. 2014.
NUNES, C. Anísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos. Educação & Sociedade, v. 21, n. 73, p. 9-40. 2000.

O'DWYER, G.; MATTOS, R.A. Teoria da Estruturação de Giddens e os estudos de práticas avaliativas. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 609-623. 2010.

OLIVEIRA, J.D.D.; DAMIÃO, J.J.; FRANÇA, M.F.F. A construção da política de alimentação e nutrição no município do Rio de Janeiro. *Rev. Saúde em Foco*, Rio de Janeiro, Edição especial, p. 17-39. 2008.

PARADA, R. A construção do Sistema Estadual de Saúde: antecedentes e formas de inserção. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 19-104. 2001.

PATTON, C.V.; SAWICKI, D.S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall; 1993.

PESSANHA, L.D.R. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento – breve histórico. *Cadernos de Debates*, Campinas, v. XI, p. 1-37. 2004.

PINHEIRO, A.R.O. 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. 2009. 234f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____. Reflexões sobre o processo histórico/político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 1-15. 2008.

_____; CARVALHO, M.F.C.C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 121-130. 2010.

PONTE, C.F; REIS, J.R.F; FONSECA, C.M.O. Saúde pública e medicina previdenciária: complementares ou excludentes? In: PONTE, C.F; FALLEIROS, I. Na corda bamba de sombrinha: a saúde no fio da história. Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2010. p. 113-150.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Apresenta informações sobre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 19 de maio de 2014.

_____. Decreto nº 13.795, de 03 de abril de 1995. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 03 abr. 1995.

_____. Decreto nº 15.441, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 20 dez. 1996.

_____. Decreto nº 30.296, de 10 de dezembro de 2008. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 10 dez. 2008.

_____. Decreto nº 30.298, de 16 de dezembro de 2008. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 16 dez. 2008.

_____. Decreto nº 30.339, de 01 de janeiro de 2009. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 01 janeiro. 2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 31.036, de 31 de agosto de 2009. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 31 agosto. 2009.

_____. Decreto nº 36.690, de 01 de janeiro de 2013. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro,* Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 01 jan. 2013.

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Histórico do Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; sem data (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Política Municipal de Alimentação e Nutrição. Rio de Janeiro: SMS; sem data (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; 1995 (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; 1996 (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; 2001 (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; 2009 (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Histórico do Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; 1989 (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Histórico do Instituto de Nutrição Annes Dias. Rio de Janeiro: SMS; 1972 (no prelo).

_____. Instituto de Nutrição Annes Dias. Regimento interno. Rio de Janeiro: SMS; sem data (no prelo).

_____. Secretaria Municipal de Saúde. Programa de Alimentação Escolar do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SMS; 1996.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. Instituto de Nutrição: 1956-1966. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal; 1966.

ROCHET, J. A institucionalidade das ações de alimentação e nutrição nas esferas de gestão do SUS. In: BRASIL. Ministério da saúde. Textos de opinião: temas estratégicos para a política nacional de alimentação e nutrição (PNAN). Brasília: OPAS, 2011. 196 p.

RORTY, R. Contingência, ironia e solidariedade. São Paulo: Martins; 2007.

_____. Solidarity or Objectivity. In: RORTY, Richard. *Objectivity, relativism, and truth*. New York: Cambridge University Press, 1993. p. 21-34.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO, J. L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.*, Recife, v. 6, n. 3, p. 335-46. 2006.

SANTOS, B.S. Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Editora Cortez; 2000.

SANTOS, C.R.B. "Portas de saída" da pobreza: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família em Manguinhos, Rio de Janeiro. 2010. 194f. Dissertação (Mestrado em Ciências na Área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, L.A.S. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. *Rev Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 5, p. 681-92. 2005.

SANTOS, L.M.P. *et al*. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693. 2007.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107. 1995.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45. 2006.

SOUZA, N.L.P.N. *Dinâmica das relações intergovernamentais no processo de descentralização da saúde: o caso do Município do Rio de Janeiro.* 2010. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciências na Área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010.

SPINK, M.J.P.; MENEGON, V.M. A pesquisa como prática discursiva: superando os horrores metodológicos. In: SPINK, M.J.P. (Org.). Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Editora Cortez; 2000. p. 63-92.

STORINO, G.R. Participação cidadã na gestão pública: estudo de caso do Programa Favela-Bairro do município do Rio de Janeiro. 2000. 132f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2000.

TATAGIBA, A.P. Aspectos da política educacional carioca: trajetórias da educação infantil. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, v.18, n.67, p. 275-302. 2010.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução nº 519, de 31 de outubro de 1984. Cria o Instituto de Nutrição. Disponível em: < http://www.boluerj.uerj.br/pdf/re_05191984_31101984.pdf>. Acesso em: 23 abril. 2014.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457. 2005.

_____. O nutricionista no Brasil: uma análise histórica. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 127-138. 2002.

VASCONCELOS, F. A. G. Os Arquivos Brasileiros de Nutrição: uma revisão sobre produção científica em nutrição no Brasil (1944 a 1968). *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro , v. 15, n. 2, p. 303-16. 1999.

_____; BATISTA FILHO, M. História do campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva no Brasil. *Ciênc. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-90. 2011.

VIANNA, A.L. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas sociais. In: CANESQUI, A.M. Ciências sociais e saúde. São Paulo: Editora Hucitec; 1997. p. 205-15.

WEBER, M. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cultrix; 2004. 128p.

APÊNDICE A – Roteiros de entrevistas

Para Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD):

Identificação do entrevistado (nome, formação, cargo que ocupa, tempo no cargo)

1. Vamos começar pela história do INAD. O INAD pertencia à Secretaria Municipal de Educação e foi alocado, em 1996, na estrutura da SMS-RJ. Na sua opinião, houve alguma mudança na missão do INAD com este arranjo? Quais foram?
2. Com a alocação na SPS/SUBPAV na gestão atual, houve alguma mudança para o INAD?
3. O INAD é coordenador de programas que envolvem outros setores além da SMSDC como, por exemplo, o Programa de Alimentação Escolar. Como se dá esta relação?
4. Sobre a decisão de formular a PMAN, como surge a intenção de estruturar uma política municipal de alimentação e nutrição? A alocação do INAD na SPS teve relação com esta decisão? Qual foi o objetivo de construção da PMAN?
5. Aconteceram reuniões iniciais de planejamento deste processo. Como foi? Por que a UERJ foi convidada? Quais fatores/princípios orientaram a decisão quanto ao delineamento inicial do processo de formulação da PMAN? Qual é o papel do PRÓ-SAÚDE neste contexto?
6. Após a decisão de formular a PMAN, qual foi o desdobramento dentro da SMSDC? Houve alguma costura dentro da SMSDC que potencializou sua formulação?
7. Qual foi a costura com o COMS para incluir a formulação da PMAN no Plano Municipal de Saúde? Como se deu este processo? Foi o INAD que conseguiu inserir esta agenda no COMS?
8. Sobre o planejamento do seminário "Para Pensar a PMAN", quem foi convidado? Por quê? Qual era o objetivo deste seminário? Foi alcançado?
9. Como foi, durante o processo de construção da PMAN, a participação de outros órgãos e atores além do INAD? Quais os principais desafios para promover este diálogo?
10. Que ações você considera fundamentais na PMAN? Existiram questões prioritárias que não entraram no documento final da PMAN? Se sim, por quê?

11. O documento final da PMAN aponta prioridades de ações para outros setores e instituições, além do INAD. Quais os limites e potencialidades que o atual arranjo institucional do INAD impõe para dar conta destas ações?
12. Quais são suas expectativas em relação às ações de alimentação e nutrição no município com a implementação da PMAN? Você acha que sua implementação traz alguma mudança, positiva ou negativa, para as ações na cidade? E para a gestão destas ações pelo INAD?
13. Como a PMAN entrou na pauta do CONSEA-Rio?
14. Também estava em curso a construção da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional para a cidade do Rio de Janeiro. Quais as convergências e divergências entre as duas políticas e seu processo de construção? Por que foi decidido construir a PMAN de forma paralela à PMSAN? Quais as implicações desta decisão?
15. Como está o processo de publicação da PMAN? Estão ocorrendo impasses para sua publicação? Se sim, quais?

Para Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC):

Identificação do entrevistado (nome, formação, cargo que ocupa, tempo no cargo)

1. Com o início da gestão atual, a estrutura organizacional da SMSDC foi reorganizada. Quais os motivos que levaram a esta mudança?
2. Houve alguma mudança para o INAD com a alocação dentro da SPS?
3. Como foi, na SMSDC, a decisão de formular a PMAN? Qual foi o seu papel neste processo?
4. Qual foi a costura com o COMS para incluir a formulação da PMAN no Plano Municipal de Saúde? Como se deu este processo?
5. O documento final da PMAN aponta prioridades de ações para outros setores e instituições, além do INAD. Quais os limites e potencialidades que o atual arranjo institucional do INAD impõe para dar conta destas ações?
6. Como está o processo de publicação da PMAN? Estão ocorrendo impasses para sua publicação? Se sim, quais?

Para outras instituições: As questões que nortearam a entrevista dependeram do ator entrevistado. Aqui, apontei algumas questões gerais que orientaram a entrevista.

Identificação do entrevistado (nome, formação, cargo que ocupa, tempo no cargo)

1. Aconteceram reuniões iniciais de planejamento do processo de formulação. Por que a UERJ foi convidada? Qual foi seu papel neste momento? Qual é o papel do PRÓ-SAÚDE neste contexto?
2. Qual foi a costura com o COMS para incluir a formulação da PMAN no Plano Municipal de Saúde? Como se deu este processo? Foi o INAD que conseguiu inserir esta agenda no COMS?
3. Sobre o planejamento do seminário "Para Pensar a PMAN", quem foi convidado? Por quê? Qual era o objetivo deste seminário? Foi alcançado?
4. Como a PMAN entrou na pauta do CONSEA-Rio?
5. Também estava em curso a construção da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional para a cidade do Rio de Janeiro. Quais as convergências e divergências entre as duas políticas e seu processo de construção? Por que foi decidido construir a PMAN de forma paralela à PMSAN? Quais as implicações desta decisão?
6. Como foi a participação da sua instituição no processo de formulação da PMAN?
7. O que você achou do documento final da PMAN?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE NUTRIÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTAÇÃO, NUTRIÇÃO E SAÚDE
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado Senhor (a),

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa "*O Processo de Formulação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN) da Cidade do Rio de Janeiro*". Esta pesquisa está sendo coordenada por Cláudia Roberta Bocca Santos, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde do Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). A sua participação não é obrigatória e você poderá se recusar a responder qualquer pergunta, ou retirar-se da pesquisa a qualquer momento, sem prejuízos a você ou à pesquisadora. Caso concorde, sua participação se dará por meio de entrevistas, que serão gravadas e posteriormente transcritas, se assim for permitido. Nas entrevistas, você será solicitado a revisitar o processo de formulação da PMAN, a fim de narrar sua participação nesta trajetória e de refletir sobre os aspectos que podem ter influenciado o processo político em torno desta política como, por exemplo, aqueles relacionados à entrada deste tema na agenda, ao processo decisório sobre cada etapa de sua formulação e à articulação com outras instâncias e setores da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e da sociedade civil organizada.

Você foi selecionado para participar deste projeto de pesquisa em função da sua participação em um processo público de formulação de uma política, no caso, a PMAN. Por este motivo, gostaríamos de poder expressar no trabalho o seu nome, a sua função e a instituição a qual pertence. Se utilizarmos alguma citação da sua entrevista, gostaríamos de poder identificá-la com os dados acima mencionados. No entanto, abaixo você poderá escolher se deseja ou não manter o anonimato. Caso sua resposta seja positiva, não

divulgaremos seus dados, tampouco identificaremos as citações de sua entrevista. Caso sua resposta seja negativa, serão divulgados seu nome, cargo e instituição da qual faz parte e citações de sua entrevista poderão ser identificadas. Após a conclusão do trabalho de campo, os dados serão analisados e posteriormente utilizados para fins acadêmicos e científicos, e poderão ser publicados em revistas especializadas.

Você receberá uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, onde constam os contatos da Coordenadora da Pesquisa e da Comissão de Ética em Pesquisa da UERJ, podendo esclarecer dúvidas sobre a pesquisa e sobre a sua participação a qualquer momento.

Autorizo a gravação e a transcrição da entrevista? ( ) Sim ( ) Não

Desejo manter o anonimato? ( ) Sim ( ) Não

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Nome completo: _____ Data: ____/____/20____

_____ _____

Assinatura do participante Assinatura da pesquisadora

Coordenadora da Pesquisa: Cláudia Roberta Bocca Santos
Email: claubocca@gmail.com

Orientador: Ruben Mattos
Email: rubenm@uol.com.br

Comissão de Ética em Pesquisa: Hospital Universitário Pedro Ernesto. Boulevard 28 de setembro, 77 - Vila Isabel - Cep 20.551-030 - Rio de Janeiro – RJ. Tel: (21) 2868-8253.

Comitê de Ética em Pesquisa da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil: Rua Afonso Cavalcante, 455 sala 710 – Cidade Nova – RJ. Telefone (21) 3971-1463

APÊNDICE C – Relação dos atores entrevistados e da sua inserção institucional

Ordem da realização das entrevistas	*Inserção institucional*	*Momento de realização da entrevista*
Entrevistado 1	Universidade	Novembro de 2012
Entrevistado 2	Universidade	Dezembro de 2012
Entrevistado 3	Universidade	Dezembro de 2012
Entrevistado 4	Universidade, atuava no INAD no momento da formulação da PMAN	Janeiro de 2013
Entrevistado 5	Universidade, atuava no INAD no momento da formulação da PMAN	Janeiro de 2013
Entrevistado 6	INAD	Janeiro de 2013
Entrevistado 7	INAD	Fevereiro de 2013
Entrevistado 8	Universidade, atuava no INAD no momento da formulação da PMAN	Janeiro de 2013
Entrevistado 9	INAD	Março de 2013
Entrevistado 10	INAD	Fevereiro de 2013
Entrevistado 11	INAD	Fevereiro de 2013
Entrevistado 12	Universidade, atuava no INAD no momento da formulação da PMAN	Fevereiro de 2013
Entrevistado 13	INAD	Fevereiro de 2013
Entrevistado 14	Nível central - SMS	Fevereiro de 2013
Entrevistado 15	Nível central - SMS	Março de 2013
Entrevistado 16	Nível central - SMS	Março de 2013
Entrevistado 17	Sociedade civil	Março de 2013
Entrevistado 18	Sociedade civil	Fevereiro de 2013
Entrevistado 19	Conselho Municipal de Saúde	Março de 2013
Entrevistado 20	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	Fevereiro de 2013
Entrevistado 21	INAD	Outubro de 2013

APÊNDICE D – Mapeamento de gestores das três esferas de governo no período de 1985 a 2014

Ano	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presidente da República	José Sarney (PMDB)						Fernando Collor de Mello (PRN)		Itamar Franco (PRN)			Fernando Henrique Cardoso (PSDB)							Luiz Inácio Lula da Silva (PT)									Dilma Rousseff (PT)			
Governador do Estado do Rio de Janeiro	Leonel Brizola (PDT)			Moreira Franco (PMDB)				Leonel Brizola (PDT)		Nilo Batista (PDT)		Marcello Alencar (PSDB)					Anthony Garotinho (PDT)		Benedita da Silva (PT)		Rosinha Garotinho (PSB)			Sérgio Cabral (PMDB)						
Prefeito do Município do Rio de Janeiro	Marcello Alencar (PDT)		Roberto Saturnino Braga (PDT)		Jó Antônio Rezende (PDT)	Marcello Alencar (PDT)			César Maia (PMDB)		Luiz Paulo Conde (PFL)	César Maia (PTB)							César Maia (DEM)				Eduardo Paes (PMDB)							
Secretário de Saúde do Município do Rio de Janeiro	Hugo Tomassini	José Assad			Francisco Bruno Aloe	Pedro Valente	Ronaldo Luiz Gazolla					Sérgio Arouca	Ronaldo Cezar Coelho	Mauro Célio de Almeida Marzochi	Ronaldo Cezar Coelho				Jacob Kligerman				Hans Fernando Rocha Dohmann						

Fonte: Elaboração própria, 2014.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PFL - Partido da Frente Liberal

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

DEM - Democratas

Apêndice E – Depoimentos sobre a avaliação geral do processo de formulação da PMAN pelos atores

Entrevistado 1:

Inserção: Universidade

"[...] essa perspectiva do aprendizado. [...] Pra todo mundo que participou. Pra mim, também. Especialmente né. Pros alunos, pros profissionais que participaram, para as instituições. [...] O que gera de muito positivo é... também a aproximação dessas instituições que atuam num determinado território geopolítico [...]. Essa aproximação pode gerar múltiplos movimentos. De estranhamento, de é... De despertamento. [...] Então essa aproximação é... ela pode fomentar essa disseminação do conhecimento, e disseminação de lógicas, disseminação de discursos, disseminação de é... saber o quê que uma determinada instituição, é... a pessoa que tá falando em nome daquela instituição, naquele espaço, o que ele pensa né? E que talvez eu não soubesse dessa forma porque eu não ia parar pra ir naquela instituição ou conhecer ou abrir o site da instituição, às vezes até sabendo que ela existe. Mas eu acho que a velocidade quando se aproxima esses... Essa velocidade de certa forma aumenta. Você tá aproximando vários, você tá colocando todo mundo ali num determinado espaço pra discutir. [...] E, e, isso só foi possível porque houve uma aposta no processo né? Acho que isso é interessante. Houve uma aposta em fomentar justamente essa aproximação e ouvir, e trazer as instituições, em promover uma interação. Através de diferentes estratégias, oficinas ou seminários ou grupos de trabalho ou reuniões periódicas, então várias estratégias que fomentaram uma determinada interação, que eu acho que é um dos aspectos mais positivos de todo esse processo né. Essa interação fomentada. E o diálogo entre as ideias, acho que isso é o mais positivo né".

Entrevistado 4:

Inserção: Universidade, atuava no INAD

"[...] foi um processo corajoso [...], porque ninguém estava pedindo pra área técnica, ninguém estava cobrando, foi muita intenção, foi muita agência, sabe? Foi muita clareza de que isso consolidaria uma forma de fazer política no município, eu acho que foi muito

estratégico no momento que eu falei em um contexto menos favorável para o INAD. [...] Então mostra uma força de articulação, né? E acho que essa foi a intenção de início, né? E acho que foi um processo que teve muitas iniciativas criativas [...] Acho que foi um processo cansativo. Um processo que teve, como não podia deixar de ser a cara de muitos processos em que o INAD está a frente na condução, caóticos nesses momentos, de idas e vindas, turbulento, né? Principalmente nas reuniões mais internas, né? De discussão lá do ajuste final. [...] eu acho que foi um processo, foi mais um pra gente colocar no nosso balaio de memórias, de como que um processo coletivo é profundamente transformador na forma de fazer e de ser das pessoas. Eu acho que ninguém que passou mais organicamente pelo processo passou imune a isso. Não foi nada burocrático, eu acho que foi [...] um compromisso em acertar, de conversar com as pessoas assim, essa coisa do controle social, eu acho que o movimento que foi feito e buscando os Conselhos e aquela oficina, eu acho que ele expressa bem, e ele é bem emblemático nesse esforço de acertar, né? De que não é uma Política pra inglês ver, né? Eu acho que foi um processo que revela uma sinceridade de quem tava a frente dele de fazer ficar melhor [...]. Todos os erros e falhas e percalços eles são completamente secundários em relação a a essas marcas que eu tô te descrevendo, né? [...] E acho que foi muito certo o momento de agendar e falar assim, quem vem, quem pode, tipo assim, tem que acabar [...], tem que terminar esse processo, [...] mas o medo que se tinha, né? De assim, o quanto que vai ser uma Política escrita a pouquíssimas mãos em um gabinete, né? [...] Agora eu já participei de processos que existia uma coisa assim de buscar opinião, mas no fundo aquilo era só pra inglês ver, né? Eu acho que o processo não teve essa marca, acho que foi um processo de fato utilizou as contribuições, que buscou aproveitar ao máximo, né? [...] eu acho que a gente não deixou de lado nenhuma ferramenta, nenhuma estratégia coerente com o que a gente queria, não teve preguiça de fazer o trabalho, se aquilo dava mais trabalho, mas se aquilo ficasse melhor, então acho que essa ideia de se fazer dentro da área, eu acho que a gente buscou os princípios e ficou melhor. [...] O que que ele semeou, tem pessoas que participaram daquela reunião e que está aqui e tá no brilho dos olhos dela, elas nunca pensaram que elas podiam ser úteis num processo tão importante pra cidade, e elas estavam fazendo aquilo como cidadã, entendeu? [...] eu acho que eu tenho uma visão romântica de que a gente não tenha cometido nenhum erro, em ter falhado, entendeu? Mas eu acho que assim, o central, né? Foi de acerto, eu acho que erro não teve...”.

Entrevistado 5:

Inserção: Universidade, atuava no INAD

"[...] foi um grande desafio. E eu acho que é super positivo todo o processo que a gente a gente construiu, de aglutinação, de pensamento, de formulação, conceitual. E também de pensar conceitos e práticas. [...] Eu acho que foi uma coisa bacana, foi inédita e é possível. E a gente achou que ia ganhar prêmio [risos]. Pelo seu ineditismo. Porém, não tem canetada [refere-se ao fato de não ter sido publicada], né? [risos] Não é real. Quer dizer, é real, né, mas... [risos] [...] Mais amadurecimento, certamente. Mais integração, mais olhar mais ampliado, mais articulação. Enfim. Não sei se eu posso falar pelo INAD como um todo, né? Eu acredito que várias coordenações tenham amadurecido nesse processo, crescido nesse processo, ouvindo tantas opiniões e debates. Certamente, né? Eu acho que a palavra política também talvez tenha desmistificado. [...] Desmistificar que todos somos fazedor de política. E sermos protagonista dessa política que é nosso papel, nossa missão é trabalhar na política, né? Ali na área de alimentação e nutrição. Então acho que isso pode ter sido um ganho pro INAD. As pessoas vestirem essa camisa, pelo menos as coordenações que participaram. [...] Eu acho que esse hiato é ruim [refere-se ao tempo entre o término da elaboração do documento oficial e a publicação, que não ocorreu]. [...] Eu acho que foi um processo rico, né? Rico de crescimento, de escrever, de pensar e formular coisas que a gente acredita há muitos anos.

Entrevistado 6:

Inserção: INAD

"[...] acho que o balanço [...] é satisfatório, de ver como apostar na estruturação do serviço público. [...] gestores públicos que são servidores, de carreira, que tem trajetória na Prefeitura, e conseguem dar essa consolidação para essa área técnica. Acho que essa área técnica é forte, ela é capaz, ela consegue ser capaz de desenvolver ações inovadoras como a elaboração de uma política municipal, estabelecer um diálogo, transparente, aberto com a sociedade civil e mesmo que o contexto em que essas ações se desenvolvem, que essa inovação acontece, mesmo num contexto que é desfavorável para a própria área técnica. Né? Então acho que isso demonstra que se você tem uma área técnica forte ela consegue ser capaz,

uma vez comprometida com a superação das questões que afligem nossa sociedade, essa área técnica ela pode fazer a diferença mesmo em contextos adversos. Acho que é isso".

Entrevistado 7:

Inserção: INAD

"Eu acho que trouxe essa integração foi, assim, fundamental, né. Tô falando, assim, internamente, né. [...] acho que a PMAN veio também trazendo, entendeu, essa integração, essa discussão. [...] Mas eu acho que foi muito rico nesse sentido. É, e para o INAD, assim, essa institucionalização de uma política, né? Para uma área técnica, nossa, isso é tudo, né, você ter uma política municipal. Assim, e acho que uma área técnica como o Instituto, assim, que não existe no Brasil, né, uma área técnica que concentre todas as atribuições que nós temos, essa missão que nós temos aqui no município. Eu acho que isso só iria, assim, fortalecer e refletir todo um trabalho de anos e, enfim, só fortalece mesmo as nossas ações perante tanto dentro da nossa Secretaria, o que é muito bom, mas fora da secretaria também. Eu acho que várias situações também, que nós temos de dificuldade de interlocução com outras Secretarias poderiam ser mais, assim, melhores sustentadas politicamente [...] com a publicação. Entendeu? Como a PMAN iria nos fortalecer enquanto área técnica, entendeu? Politicamente frente às outras Secretarias nas nossas ações, isso reflete de uma forma muito, enfim, positiva, nos nossos embates aí, normais, né? [risos] De gestão".

Entrevistado 8:

Inserção: Universidade, atuava no INAD

"Acho que foi um processo longo como deveria ser, né? É, quer dizer, não é de uma hora pra outra. E que eu acho que não começa no momento que a gente começa a escrever no papel, começa no momento em que as ações começam a ser organizadas. É, foi muito, é muito, foi muito importante para área técnica. Porque mesmo não publicado, a gente se baseia nas diretrizes, enfim, no texto que está escrito para organização das ações. A gente já utiliza, né? A gente, todo momento que a gente faz planejamento e avaliação, a gente olha para a PMAN, quanto que dessas ações que a gente já conseguiu incorporar internamente. E acho

que fortaleceu algumas parcerias que a gente já tinha, né? E aproximou outras parcerias também. Então eu acho que foi, é um processo bastante positivo".

Entrevistado 9:

Inserção: INAD

"[...] Então o que eu acho importante é que para além de um produto, é, da sua necessidade em expressar exatamente o que a gente entende e reconhece que é importante que seja feito, é o processo de crescimento e maturidade pra essas questões que foram objeto de discussões no processo e que já no processo mostra que [...] é possível que já se faça algumas questões de aprimoramento, algumas questões que, na verdade, precisamos pautar. Alguns processos que se dão e que a gente [...] já poderia ter tentado, já ter tido um *insight* de que esse lado, por esse viés ou por essa estratégia, por essa alternativa, a gente já poderia estar fazendo melhor. Então o que eu acho que foi importante é que no decorrer da discussão [...], esse processo de construção já colaborou com alguns momentos [...] não precisamos esperar uma política final pra perceber que realmente já podemos melhorar um processo dado [...]".

Entrevistado 10:

Inserção: INAD

"A gente parou um pouquinho, a gente saiu daquela rotina do feijão com arroz de trabalhar e pensar em coisas que às vezes a gente não estava diretamente ligado, não fazia parte da nossa rotina de trabalho. Essas questões aí de pensar como uma coisa maior, não no nosso nucleozinho que a gente trabalha. Acho que abriu um pouco essa visão, mas acho que deveria ter sido logo um processo contínuo a publicação pra gente começar a atuar também, que aí eu acho que está tendo esse vácuo, esse tempo, esse lapso de tempo aí. A gente, acho que vai ter que fazer uma nova rediscussão, pensar de novo tudo o que a gente pensou né, como que a gente vai atuar, como que a gente vai é... fazer acontecer né? Eu acho que foi bom os momentos pras pessoas, foram muito bons, agora pra mim tem que colocar em prática e aí, passando esse tempo não sei se a gente vai ter que voltar um pouquinho lá, dar uma rezinha,

de rediscutir, lembrar de novo algumas coisas pra gente poder é... fazer como a gente pensou [...]".

Entrevistado 11:

Inserção: INAD

"[...] a impressão que eu tenho é que ela conseguiu unir um pouco mais as pessoas, os grupos, não é? Agora, porque, como em todo lugar, a gente tem diferenças de atuação [...]. Eu acho que a gente está conseguindo, pelo menos atuar um pouco mais perto. Acho que ainda falta um pouco. Mas eu acho que foi por aí. Eu acho que as pessoas se conheceram mais, ficaram mais juntas, aí se conheceram mais [risos]. Talvez tenha tido alguma rusga, mas como isso faz parte do processo você concordar ou discordar. Acho que é até positivo, sabe?"

Entrevistado 12:

Inserção: INAD

"Muito trabalho, porque qualquer açãozinha ganhou uma nova dimensão, né. Qualquer açãozinha foi ampliada. É... em termos de cobertura, de abrangência, de impacto. E acho que trouxe mais clareza para todos os grupos, tanto da nossa organização interna, como também da nossa organização e da nossa relação pra dentro da saúde. Pelo menos para quem participou mais ativamente do processo, ou para quem leu. [...] Então, foi bom porque os profissionais que trabalham mais nas ações mais intersetoriais, nos programas, conheceram mais as ações da saúde. Quem está mais nas ações da saúde se apropriou mais das outras ações que existem, né? E então a gente conseguiu trocar mais nesse sentido, e perceber mais o impacto disso. E do quanto que a gente ainda tem que avançar para conseguir ampliar as nossas ações e melhorar a alimentação da população carioca".

Entrevistado 13:

Inserção: INAD

"Eu acho que só têm [pontos] positivos, foi ótimo! A gente tem que se orgulhar, nós como nutricionistas desta Prefeitura, [...] não importa se estava no INAD ou não estava. A gente tem que se orgulhar, entendeu, que tenha sido a gente a puxar, a gente a chamar, a gente ser escutada, porque a gente podia querer e ninguém querer junto com a gente, conquistar o outro, trazer o outro para essa discussão. [...] acho que foi lindo. [...] Os percalços do caminho eu não considero pontos negativos, porque é difícil, é difícil agendar, é difícil ter quórum, mas eu acho que faz parte do processo. [...] Eu acho que para o Instituto [...] foi um aprendizado de consolidação, foi difícil escrever, não foi fácil. Todo mundo sabia o que a gente queria, agora escrever é muito difícil! É muito difícil! [...] Eu acho que o exercício da construção para a gente foi um aprendizado. [...] Para a Prefeitura, acho que é a coisa da legalidade das ações, você falar '– Não, olha cara, você tem que fazer'. '- Olha a gente tem uma política que diz'. Porque hoje a gente usa isso como discurso. [...] A gente já usa isso no discurso, se a gente tem isso legalizado melhor ainda, e é lei. [...] Era escrever, acho que o exercício foi escrever, não foi criar as ações, não! Foi escrever. Escrever é muito difícil, nossa! Complicado".

Entrevistado 14:

Inserção: Nível central - SMS

"[...] houve uma massa crítica, discutindo todo o processo. É, então eu acho que isso, essa complexidade, quando ela consegue produzir um documento, uma proteção então às nossas ações e ao que a gente considera como sendo de mais, assim, positivo em relação à população, que vá produzir saúde para a população através das nossas diretrizes. E vai garantir formação de recursos humanos. E vai auxiliar no processo de pesquisa. Então a gente tem ali, através dessas oito diretrizes, houve uma construção de uma massa crítica. Então eu acho que isso é o mais positivo. Por quê? Porque normalmente as políticas não são feitas assim. As políticas saem de poucas pessoas. Então acho que isso é um ganho conseguir botar tanta gente pra pensar no assunto e conseguir produzir um documento, isso é um ganho muito, muito importante. Agora a gente tem que pegar e botar esse povo todo pra brigar. Qual o ponto negativo? O pessoal acho que não sei o quanto as pessoas sabem, quem participou do processo sabe que isso está engavetado. Porque é muito longe da realidade, do trabalho, do dia-a-dia. Então você não sabe onde está. Então talvez a gente comece, a gente precise começar a informar as pessoas o que que está acontecendo, até hoje não foi assinado. Então

como que a gente pode se organizar para fazer pressão social pra que esse documento saia da gaveta. Então acho que esse agora é o ponto crítico. Né? Um grande ponto de estrangulamento. Vencer a resistência. [...] A gente não sabe quais são os interesses que fazem com que esse documento ainda não tenha sido assinado. Ai [suspirando], é isso".

Entrevistado 16:

Inserção: Nível central - SMS

"Foi um processo cuidadoso, tinha um desejo forte das pessoas que tocaram isso para que essa política acontecesse. Eu acho que tem uma explicação pelo tamanho do Rio de Janeiro, talvez foi pautada por essa necessidade. Mas se eu tivesse que definir com uma palavra acho que foi uma construção pensada e cuidadosa, não acho que foi pelo simples fato da vaidade de ter uma política, tem um sentido ter essa política".

Entrevistado 17:

Inserção: Sociedade civil

"[...] no momento que está sendo discutido, é impressionante. A gente sai dali achando que no dia seguinte o diagnóstico já vai ser feito pela Secretaria de Saúde, né? As nutricionistas todas vão ter cursos de capacitação pra identificar um celíaco na hora que alguém vai lá pra fazer um pedido de um programa nutricional. A gente acha que, porque em vários momentos tinha representante de todas as instâncias, educação, saúde e tal. Então a gente acha assim, a escola vai deslanchar aí, fazendo uma campanha, uma palestra, junto aos respectivos secretários e tal. Mas, a gente sai cheio de gás. Eu voltava pra casa, mandava informação pro pessoal da associação. Hoje, estive assim, assim, assim. Aí era aquela coisa assim nos e-mails. Ai que beleza, blá blá blá. Meses depois o negócio murcha, sabe? Jogam uma pá de cal em cima".

Entrevistado 18:

Inserção: Sociedade civil

“Coisas muito interessantes foram acontecendo, como a própria discussão da política. Toda aquela coisa de construir documentos. Fazer, discutir documentos. Retornar. Fazer um seminário. Trazer pessoas que vem e faço uma provocação para uma discussão mais ampla. Retorne. Então eu acho que o processo, minha avaliação talvez seja mais metodológica do processo. Metodológica e política também da construção, porque também tem uma representação política isso, da participação das pessoas. É, foi bastante rico. Bastante dialogado. Bastante rico em termos de informação e conteúdos, formação de propostas. Então, até aonde eu acompanhei, eu tenho uma avaliação bastante positiva, da riqueza dessa construção. Não sei da execução, como é que está funcionando, não tenho condições de opinar”.

Entrevistado 20:

Inserção: Sociedade civil

“Eu acho que ela [a PMAN] ocorreu da maneira mais normal possível, mais esperada né? Ele [o INAD] fez as suas reuniões, seus encontros, recebeu as contribuições, fez pela Internet a consulta pública, fez a fala em vários espaços de agenda. Eu acho que foi bem divulgada, foi bem trabalhada. [...] Resumindo pra mim ela cumpriu todos os processos, não sei se ela atingiu a quem ela deveria atingir, aí só o próprio Instituto. Acredito que ela não tenha sido publicada pelos mesmos motivos que da LOSAN, que é a burocracia jurídica, é um vai e volta, e pingado”.