



ÁREA TEMÁTICA: Classes, Desigualdades e Políticas Públicas.

Novos espaços públicos no Brasil: a experiência da segurança alimentar e nutricional

FRANCO BRAGA, Elza Maria

Doutora em Sociologia

Universidade Federal do Ceará

pomelza@gmail.com

Resumo

O presente trabalho investigará a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA- como um espaço de elaboração de políticas públicas e de exercício do controle social objetivando garantir o direito humano à alimentação. A relação entre governo e sociedade civil, no funcionamento do CONSEA, tem gerado um padrão de sociabilidade marcado por contradições, conflitos e formação de consensos.

Palavras-chave: atores sociais; espaço público; direito humano à alimentação; segurança alimentar e nutricional.





Introdução

A discussão sobre SAN no Brasil vem avançando nos ambientes acadêmicos, nos espaços dos movimentos sociais, dos fóruns, das organizações não governamentais, dos conselhos de políticas públicas e, também nas instituições governamentais.

O conceito de SAN vem sendo delineado historicamente tem incorporado inúmeras questões que brotam da relação teoria-prática no sentido de desvendar as inúmeras determinações que emergem do contexto sócio-político. Trata-se, portanto, de um conceito em construção cuja afirmação do direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar constituem dois pilares fundamentais.

No cenário sócio-político das últimas décadas a desigualdade social, a pobreza e a fome vêm se aprofundando a partir das novas redefinições do capitalismo na sua vertente neoliberal que: acentua a cisão entre as políticas econômicas e sociais; fragiliza o Estado como instância reguladora, dá centralidade à lógica do mercado; promove uma reestruturação produtiva que precariza e desestabiliza o mercado de trabalho; e desqualifica a política como instância de embates, de expressão de conflitos e de construção de consensos.

Diante deste contexto adverso emergem novas dinâmicas que perpassam a história recente brasileira, em busca de dar respostas às crises daí decorrentes, fazendo brotar inúmeras formas afirmativas do processo de cidadania nas quais a discussão dos direitos sociais vem engendrando fecundos espaços organizativos e de sociabilidades entre os quais se destaca a segurança alimentar e nutricional e seu processo de afirmação como política pública.

Tendo como referência este cenário mais amplo é que se pretende desenvolver o presente artigo¹, trilhando um percurso investigativo sobre a segurança alimentar e nutricional como um espaço público em expansão no país. Ao conquistar presença na agenda política do país, vem se configurando como eixo articulador e sistêmico, por meio do qual se desenham intervenções sociais focadas na participação e no controle social, na relação entre o poder público e sociedade civil, em arranjos intersetoriais de ações e de políticas, na partilha de poder e no reconhecimento das diferenças (etnias e outros grupos sociais mais vulneráveis) e, ao mesmo tempo, ganham concretude analítica.

Neste cenário o CONSEA Nacional constitui um dos protagonistas merecedor de destaque nesta trajetória ao sinalizar novos espaços de sociabilidade e de exercício da política, tendo como horizonte a superação da fome, a soberania e a sustentabilidade alimentar.

Tratar a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no campo das ciências sociais constitui um campo de análise relativamente novo. Na realidade, o conhecimento científico está em constante relação com o contexto empírico e o movimento do real abrindo trincheiras analíticas à luz de novas construções conceituais, objetivando lograr aproximações sucessivas com a inventividade da sociedade.

A partir dos anos 90 na América Latina e, sobretudo no Brasil, a SAN tem introduzido um campo de possibilidades acadêmicas e políticas cuja abordagem vem recendo um tratamento interdisciplinar. Nesta perspectiva, a fome enquanto uma questão política e social constitui um campo no qual há uma imbricada relação entre diversidade cultural e desigualdade social e, também, com o sistema agro-alimentar que articula produção e consumo de alimento. Desta forma, estar-se-á problematizando o modelo de desenvolvimento, o desenho atual das políticas públicas e as barreiras conjunturais e estruturais frente à consecução do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).



O objeto central do presente estudo é, portanto, analisar a atuação do CONSEA Nacional enquanto um espaço público que, com suas diferentes estratégias organizativas, vem instituindo um espaço de relação entre o governo e segmentos da sociedade civil na perspectiva de introduzir mudanças na institucionalidade a partir da implementação de cadeias de ações e de programas governamentais, proporcionando a incorporação ativa de atores sociais no processo de proposição de políticas públicas, no acompanhamento e controle social, na perspectiva de garantir a alimentação adequada, enquanto um direito humano fundamental. Nesta direção e levando em conta o horizonte político almejado, fica evidente a existência de inúmeras “amarras” conjunturais e estruturais geradoras de um contingente de aproximadamente 55 milhões de pessoas que vivem em estado de Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) no país.

O DHAA foi reconhecido explicitamente pelo Estado brasileiro quando da aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN, em 15 de setembro de 2006². Esta conquista, em que o CONSEA Nacional teve um papel fundamental, está intimamente relacionada com as diversas estratégias de mobilização e articulação sociais envolvendo setores da sociedade civil, e dos poderes executivo e o legislativo, conforme será analisado no presente trabalho.

Trilhas Históricas

Ao considerar as experiências da América Latina³ na discussão da questão alimentar, merece destaque o pioneirismo de Josué de Castro⁴ que além da sua contribuição na criação da FAO, agregou elementos analíticos fundamentais sobre o fenômeno da fome, sendo o seu livro “Geografia da Fome”, publicado em 1946, uma leitura necessária para compreender a sua dimensão política desta questão (Castro,2001).

No Brasil, sobretudo nos últimos quinze anos, observa-se um amplo e profundo debate na direção de gerar um arcabouço conceitual e dos princípios de SAN, como uma construção teórica e prática. Neste sentido, com avanços e recuos, demarca-se uma trajetória afirmativa para superar a fome, ainda existente em amplos setores sociais.

Com a (re)criação do CONSEA em 2003⁵, no início do Governo Lula a questão da SAN é retomada num outro patamar à medida que prioriza este espaço institucional e sua articulação com outros segmentos organizados, afirmando sua centralidade no plano político. Paradoxalmente o atual governo mantém os pilares básicos das políticas macroeconômicas do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sintonizadas com os ditames neoliberais.

O resgate, de forma sintética, dos últimos quinze anos, permite situar os principais momentos de afirmação da SAN e demarcar uma trajetória história que vem sendo tecida por várias pessoas e organizações ao reconhecerem a necessidade de superar o quadro da fome ainda existente no Brasil, mas também em outros países latino-americanos e africanos. Significa, também, desnaturalizá-la uma questão que para muitos é uma fatalidade ou predestinação e, ao mesmo tempo, ampliar o campo de análise, conforme constata Ianni (1968), que a fome é uma produção social decorrente de modelos de crescimento econômico cujo dinamismo se alicerça na injustiça e nas desigualdades sociais.

As discussões, proposições e lutas são trincheiras onde a SAN se expressa, construindo, com intensidade e ritmos diferentes, criando e (re) criando novos espaços públicos, nem sempre visíveis para o conjunto da sociedade.

Vale mencionar o documento sobre SAN elaborado pelo Governo Paralelo do PT em 2001, quando Lula perde a primeira eleição na disputa com Collor de Melo. Este documento entregue ao então Presidente Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Melo, ao reconhecer a fome como uma questão social, apresenta algumas diretrizes na perspectiva de contribuir para sua superação e



que, de alguma forma, influenciou o surgimento, em 1993, do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida⁶. Assim, a Ação da Cidadania, como ficou conhecida – com seus milhares de comitês envolvendo segmentos da sociedade civil – colocava, naquele momento de efervescência, a urgência de uma política pública na qual as famílias miseráveis e famintas não fossem somente objeto de assistência, mas também, sujeitos de direitos e deveres diante do Estado e da sociedade (Braga, 1996).

Naquela conjuntura, e em consonância com articulações e mobilizações em curso, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar -CONSEA Nacional é criado, vinculado diretamente à Presidência da República. Gera-se, então, uma ambiência onde a questão da segurança alimentar é oficialmente incluída na pauta política do Brasil.

Em julho de 1994, a realização da I Conferência Nacional de SAN foi um marco, ao congregar 1.800 delegados de todos os estados brasileiros, reunidos em Brasília. Naquele momento foram traçadas um conjunto de diretrizes que, de um lado, apontava como os primeiros contornos de uma política de segurança alimentar e, de outro, explicitava o papel da participação social. Ficava evidente a necessidade de respostas imediatas frente à questão da fome e como dizia Herbert de Souza (Betinho) “a fome não pode esperar” mas, ao mesmo tempo, eram necessárias ir além das ações emergenciais e filantrópicas. Afirmava-se, naquele momento, a necessidade de mobilização da sociedade civil, bem como, a sua relação com os governos na perspectiva de destacar a urgência em combinar políticas emergenciais com as de caráter estruturantes. Este, portanto, seria um caminho profícuo a fim de superar a fome, caracterizada como uma dívida social secular, que produzida ao longo do tempo, naquela conjuntura identificava um contingente de 32 milhões de pessoas indigentes (Peliano, 1993).

Naquele período, abre-se um leque de possibilidades de ações afirmativas e solidárias organizadas, algumas delas através de redes de sociabilidade com a participação de trabalho voluntários. Também se engendram novos profissionais da solidariedade, sinalizando a emergência de contornos organizativos que expressam novas formas de luta contra a exclusão e instituem ações inovadoras de regulação social, na perspectiva de assegurar a dignidade humana (Novais, 1997).

Com o avanço da política neoliberal no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a preocupação de tratar a fome na perspectiva da segurança alimentar é negligenciada. O desmonte do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária, inspirado no programa mexicano Programa Nacional de Solidariedade Mexicano (PRONASOL), desmobiliza a Ação da Cidadania, enquanto movimento nacional. As ações e políticas públicas fragmentadas ignoraram, na maioria dos casos, as mediações organizativas existentes na sociedade civil, enfraquecendo a construção de uma democracia dialógica (Giddens, 1994), que daria sustentação à emergência de uma cultura política alicerçada nos direitos sociais.

Em 1996 as discussões colocadas por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), passam a ter maior ressonância internacional, ainda que, no Brasil, ao longo dos 8 (oito) anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso as mobilizações em torno da segurança alimentar tenham ficado restrita às ações do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN), criado neste mesmo ano, e de outras articulações da sociedade civil, destacando-se entre elas o COEP e a Ação da Cidadania, com ação pontual em alguns estados.

Com a vitória do Presidente Lula, em 2002, anuncia-se, mesmo antes de sua posse o Programa Fome Zero, baseado no documento elaborado pelo Instituto da Cidadania (2001). O referido documento foi coordenado por José Grasiano e a realização de vários seminários regionais possibilitou a ampliação da participação social no processo de sua elaboração, destacando-se a contribuição de intelectuais e ex-militantes da Ação da Cidadania. Com a posse do Presidente Lula, José Grasiano assume o novo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA). Nas suas diretrizes afirmava-se a importância



da mobilização social e estabelecia três grandes eixos de ação - emergências, específicos, estruturantes e locais.

A este respeito o governo cria uma assessoria ligada à Presidência da República para coordenar e estimular a participação da sociedade civil, em nível nacional, a Rede de Educação Cidadã, conhecida como Talher, com a missão de promover as articulações, em nível local, das diferentes ações e programas que integravam a Estratégia Fome Zero.

Em 30 de janeiro de 2003 a (re)criação do CONSEA, conforme já mencionado anteriormente, passou a ser uma referência nacional e internacional, a qual vem se afirmando ao longo de seus cinco anos de existência pela sua capacidade de articulação e de proposição de novas políticas dando progressiva visibilidade à questão da SAN.

Segurança Alimentar e Nutricional: uma política pública em construção

A realização II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) em julho de 2004, na cidade de Olinda-Pernambuco, no final de sua primeira gestão⁷, e após dez anos da ocorrência da I Conferência Nacional de Segurança⁸, significou, simbólica e politicamente, para o conjunto da sociedade, a retomada efetiva da SAN como um espaço de articulação democrática entre governo e sociedade civil. Este evento teve um expressivo potencial mobilizador, com capilaridade nacional a partir das conferências regionais, municipais e estaduais. Nos vários grupos de trabalho, congregando mais de 1.000 participantes, foram apresentadas e discutidas diretrizes de ação, muitas das quais aprovadas em plenário, constituíram trilhas valiosas e orientadoras da atuação do CONSEA, no período de 2004-2007. Tais diretrizes ao serem rediscutidas, no âmbito deste Conselho, assumiram a feição de propostas concretas, encaminhadas ao Presidente da República, sendo várias delas acatadas na sua íntegra ou parcialmente, conforme será objeto de consideração posteriormente.

Nesta perspectiva merece destaque, conforme mencionado acima, a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 15 de setembro de 2006, proposta por ocasião da II CNSAN. A referida lei reconhece o DHAA e define o arcabouço do Sistema Nacional de SAN (SISAN), cuja regulamentação constituiu um dos principais desafios para a III CNSAN, bem como, para a atual gestão do CONSEA Nacional (2007-2009). O SISAN tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada para toda população brasileira. Diferente de outros sistemas existentes no país, como o da saúde e o de assistência, ele tem uma configuração aberta, indutora da intersectorialidade e, ao mesmo tempo pressupõe, em seu funcionamento, um regime de colaboração entre os entes federativos e as instituições da sociedade civil e da iniciativa privada, horizontalidade e verticalidade das articulações.

Os princípios de universalidade, preservação de autonomia, participação social preconizados são basilares no processo de discussão e elaboração da política nacional. Há, portanto, instâncias no SISAN que ao dialogar entre si vão atribuindo substrato às formulações que, num crescente e recorrendo a ações e programas existentes em processo de delineamento, compõem o Plano de SAN, com o aval da Câmara Interministerial. Assim, não se abre mão da responsabilidade do Estado, mas, as formulações e propostas passam por instâncias de mediações técnicas e políticas outorgando à sociedade civil um papel de destaque.

Outro grande desafio reside em conceber o Plano enlaçando-o com a Política e, ao mesmo tempo indicando ações, metas, fontes de recursos e instrumentos de monitoramento e avaliação de sua implementação. Esta matriz abrangente e interconectada através dos diversos ministérios e, sob a coordenação da Câmara Interministerial, é desenhada através de movimentos de mão-dupla com as práticas do CONSEA. Este fundamenta sua missão no campo do monitoramento e controle social cuja



tarefa o credencia no campo propositivo no que tange às ações e programas e ainda, metodologicamente, na engenhosa e complexa forma de atuar intersetorialmente e em diálogo com diferentes atores sociais.

Destacar estes marcos significa dizer que a história se constrói através de fatos e ações, interconectadas processualmente, engendrando tessituras demarcatórias de conjunturas onde continuidades e permanências explicitam o fazer político de atores sociais instituindo percursos, aprendizados, lutas e conquistas que redefinem o cotidiano. Assim, percebe-se que colocar a fome na agenda política abre a um só tempo, um arco de possibilidades geradoras de sociabilidades na esfera da sociedade civil e do Estado e avanços do processo democrático conectando ações imediatas com objetivos de médio e longo prazos.

Missão e Peculiaridades do CONSEA Nacional.

O CONSEA Nacional constitui um espaço de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Tem caráter consultivo, assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação e monitora e exerce o controle social diante da alocação de recursos e da implementação de programas e políticas relacionadas com a SAN. Insere-se num contexto afirmativo da democracia brasileira, referenciado, sobretudo, pela Constituição da República de 1988, denominada Constituição Cidadã” face às conquistas logradas bem como pelas inúmeras formas de articulação de segmentos sociais que dinamizaram o país na sua elaboração. Ela expressa avanços e potencializa um novo padrão de articulação da sociedade civil no processo de discussão política considerando e recriando espaços de participação social. Os fóruns, conselhos e outras formas de participação passam a ser reconhecidas como instâncias legítimas para influir na definição das políticas públicas, demarcando diferenciações com o Estado centralizador e autoritário instalado por ocasião do golpe militar de 1964.

Assim, o CONSEA soma-se aos demais conselhos de políticas públicas canalizando esforços para promover a efetivação da democracia participativa no Brasil e o reconhecimento do desafio do cidadão ativo em sua missão de co-responsabilidade pela gestão pública, corroborando na redefinição e no aperfeiçoamento de novas políticas sociais, bem como, no monitoramento e controle social das mesmas.

De uma forma geral e se reportando às reflexões de Vera Telles visualiza-se que:

É uma institucionalidade que vai se construindo entre regras formais e informais de convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros públicos, que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida de indivíduos, grupos, classes e mesmo de uma população inteira. Uma institucionalidade que exige a quebra de monopólio de velhos atores: governos, parlamento, judiciário, grupos de pressão (Telles, 1999:49).

A trajetória dos movimentos foi, ao logo do tempo, influenciando a construção do conceito de SAN, o qual legalmente é reconhecido na Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). O referido conceito



expressa conteúdo afirmativo cujos ditames supõem um conjunto de intervenções que tem como pressuposto a elaboração e implementação de políticas que garantam a superação da fome e desnutrição, conforme se assinala a seguir:

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

Sua complexidade influenciou o desenho institucional do CONSEA Nacional, assegurando algumas peculiaridades em relação à maioria dos conselhos de políticas públicas. A primeira dela diz respeito à sua vinculação direta à Presidência da República (Lei nº 10.683 de 28 de março de 2003 da Presidência da República) que, juntamente com outros órgãos, assume a função de assessoramento com responsabilidades específicas explicitadas no que tange a apresentação de propostas que representem o interesse público na área de SAN.

Outro aspecto diz respeito a sua composição que, diferentemente da grande maioria dos conselhos, cuja participação é paritária e as decisões têm caráter consultivo. No caso do CONSEA 1/3 de sua representação é do poder público e 2/3 se origina da sociedade civil. Esta última se vincula, de forma mais expressiva, às organizações sociais (ONGs, fóruns, redes, movimentos sociais ligados à classe trabalhadora urbana e rural); aos movimentos de matriz étnico-racial; às organizações religiosas mais expressivas; às universidades e centro de pesquisa; às entidades empresariais e patronais; e às de caráter internacionais.

O caráter consultivo do CONSEA encerra formalmente limites mas, por outro lado, a amplitude e pluralidade de sua representação outorgam-lhe um peso político mais significativo, tornando-o, na prática, muitas vezes deliberativo, sobretudo quando as propostas elaboradas e encaminhadas expressam posições de inquestionável alcance e pertinência sociais.

Atualmente o CONSEA é formado por 57 membros permanentes, sendo 40 conselheiros representantes da sociedade civil e 17 do poder público (ministérios ou órgãos federais) e mais 16 observadores convidados. O presidente do Conselho, escolhido entre os representantes da sociedade civil, é atualmente o economista Renato Maluf, representante da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. O secretário é o titular do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no momento o Ministro Patrus Ananias.

Outra especificidade do CONSEA, em relação à maioria dos conselhos de políticas públicas, diz respeito à sua abrangência intersetorial, impondo a necessidade de uma efetiva integração das organizações (sociedade civil e poder público), nos níveis horizontal e vertical visando à superação da fragmentação setorial, tratando, portanto, de uma multiplicidade de setores com suas interfaces sociais, visivelmente expressada na abrangência que o conceito de SAN encerra, conforme já foi referido.

Esta questão estimula, de forma contundente, a reafirmação de um dos princípios da SAN, ou seja, o desafio da intersetorialidade e instiga a construir uma matriz de intervenção alicerçada num novo patamar de institucionalidade e indutora de ações e programas integrados. Tem, portanto, promovido articulações nas diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil, envolvendo dimensões técnicas e, sobretudo, políticas. Este exercício é complexo e pressupõe a desconstrução de práticas pautadas no paralelismo e/ou superposição de ações que, na maioria dos casos, perpassam deste o planejamento até o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas. A intersetorialidade propicia a otimização de



recursos financeiros e humanos, amplia as possibilidades de impactos substantivos e pode, em certos casos, elucidar obstáculos estruturais frente à superação das exclusões sociais e da fome.

Portanto, a intersectorialidade vem caminhando na direcção de imprimir uma nova cultura política e administrativa, mas supõe, também, a criação de arranjos institucionais que favoreçam o processo de diálogo e de compartilhamento do poder nos diferentes núcleos governamentais e da sociedade civil e entre estas duas dimensões. Esta questão tem sido permanentemente discutida no CONSEA, pois, dado o seu carácter dialéctico, a construção deste novo paradigma – a intersectorialidade – também deve provocar transformações em sua própria dinâmica interna.

A estrutura de funcionamento do CONSEA dispõe de uma Secretaria Executiva e de 06(seis) Comissões Permanente (CP), a seguir especificadas:

- CP1 Regulamentação e institucionalização do SISAN;
- CP 2 - SAN nas estratégias de Desenvolvimento;
- CP 3 - Política e Plano Nacional de SAN;
- CP 4 – DHAA;
- CP 5 - SAN das Populações Negras e Comunidades Tradicionais;
- CP 6 - SAN das Populações Indígenas.

Além de tais Comissões, quando necessário, Grupos de Trabalho são constituídos, em carácter temporário, com o intuito de aprofundar estudos e apresentar propostas demandadas pelas Comissões. Tais instâncias permitem desenvolver pautas de discussão sintonizadas com a missão do Conselho e, também, com as demandas conjunturais indutoras de reflexões, posicionamentos e indicativos a serem encaminhados, quando aprovados, à Presidência da República.

Todas estas instâncias são integradas por representantes do poder público e da sociedade civil a partir da escolha temática que guarda coerência com a matriz de suas respectivas representações. Elas gozam de relativa autonomia e com seus dinamismos diferenciados atuam como células que mobilizam as Plenárias do CONSEA no que diz respeito à elaboração de agendas de discussões, à formulação de propostas e recomendações. Elas atuam também monitorando as ações e programas tanto no que se referem às metas físicas e financeiras. Este exercício envolve o acompanhamento orçamentário, antes (propondo), durante (acompanhando a execução) e após (solicitando, quando for o caso, os motivos do baixo cumprimento das metas).

Efetividade e Avanços

A efetividade social dos Conselhos de Políticas Públicas não se circunscreve somente à sua capacidade de influir nas decisões governamentais; considera-se, também, como um espaço formativo, de troca de experiências, demarcatórias de avanços e procedimentos emancipatórios na perspectiva democrática (Montalbán, 2005). Daí, muitos de seus avanços são de natureza subjetiva e perdem processualmente o campo da cultura política e do reconhecimento de direitos. Apesar de se tratar de experiências recentes, o sistema de conselhos vem, ao lado de outras formas de mobilização social, afirmando e ampliando o espaço público bem como salientando suas diferenciações, em relação ao espaço privado. No bojo desta dinâmica, a participação da sociedade civil se (re)significa, sobretudo diante da crise de legitimidade da democracia representativa no Brasil e em países latino-americanos.



A amplitude da atuação do CONSEA pressupõe um nível de intensa e permanente articulação com outros conselhos setoriais e, ao mesmo tempo, demanda avanços no que diz respeito às estratégias que fecundam o princípio da intersetorialidade.

A elaboração e aprovação da LOSAN se deve, fundamentalmente, ao processo de organização e de mobilização protagonizado, sobremaneira, pelo CONSEA, conforme já foi explicitado, logrando um alcance social mediante o desenvolvimento de inúmeras estratégias – vídeos-conferência, abaixo-assinado, reuniões e encontros – envolvendo CONSEA's estaduais e municipais e organizações sociais, em especial, àquelas com capilaridade nacional.

A prática do CONSEA –organização e funcionamento - demonstrou que a interlocução entre o poder público, nas várias instâncias da federação, e a sociedade civil galgou uma dimensão pública, sendo capaz de sensibilizar setores dos poderes legislativo e executivo federais diante da necessidade de transformar a SAN numa política do Estado brasileiro. Desta forma se busca minimizar as descontinuidades administrativas quando pautadas, simplesmente, na vontade de governantes que se sucedem e, ao mesmo tempo a LOSAN quando institui e regulamenta o Sistema finca pilares fundamentais visando à institucionalização e sustentabilidade da Política de SAN no Brasil.

Este foi um dos principais desafios postos para a III CNSAN, bem como para a atual gestão do CONSEA (2008-2010), ou seja, o avanço necessário à regulamentação da LOSAN e na sua edição junto nos estados⁹ e municípios como requisitos para objetivar na configuração do SISAN.

Este, além das instâncias até então consideradas para viabilizar seu funcionamento – o CONSEA, as Conferências Nacionais propõe¹⁰ a criação e regulamentação da Câmara Interministerial, em nível federal, como um dos espaços institucional que induzirá a integração de políticas e ações sugeridas e mediadas, sobretudo, pelo CONSEA, visando assegurar um novo paradigma que supere a fragmentação e o paralelismo das intervenções. Esta configuração sinaliza para que as várias instâncias da federação gerem estruturas similares a fim de conformar um sistema integrado de SAN.

Os avanços logrados em relação aos programas voltados para a agricultura familiar, pelo que ela representa do ponto de vista da equidade social, e pelo seu potencial no que tange à produção de alimentos, podem ser exemplificados diante da ampliação dos recursos financeiros, das metas físicas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)¹¹, quando teve um acréscimo de 300% do volume de crédito no período de 2002/2006. Ademais o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, oriundos da Agricultura Familiar, proposto pelo CONSEA em 2003, tem se expandido e aproximando a produção da agricultura familiar dos consumidores, sobretudo aqueles de baixa renda. Tem, ainda, possibilitado melhores preços a tais produtos que, com a garantia de compra dos seus produtos e de sua distribuição junto a entidades sociais sem fins lucrativos, protegendo-os, assim, do aviltamento a que são submetidos pelos atravessadores.

Nesta direção e propiciando intersetorialidade de ações, vale salientar que alguns municípios brasileiros têm priorizado no Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), através de diferentes estratégias, a aquisição de produtos locais e, sobretudo, da agricultura familiar, quando até pouco tempo esta transação contemplava fundamentalmente os grandes produtores e grandes atacadistas oriundos, na maioria das vezes, das regiões mais desenvolvidas do país¹², em detrimento das mais pobres. Esta inflexão vem ocorrendo, ainda numa escala restrita, mas já atesta a melhoria no consumo de alimentos naturais e saudáveis por parte dos alunos, a ampliação da renda dos produtores familiares e a melhoria da arrecadação de impostos em nível municipal. Este programa já atende a 37 milhões de crianças e adolescentes estudantes da escola pública (educação infantil e ensino fundamental) em todo o território nacional¹³. Outros aspectos a serem considerados tratam-se do acréscimo *per capita* em até 300% em relação aos 10 últimos anos e dos diferenciais das *per capita* em relação às populações quilombolas e indígenas, cujo valor tem um acréscimo de aproximadamente 80% em relação às demais crianças e adolescentes.



Outro destaque na atuação do CONSEA diz respeito à pressão exercida para a ampliação de programas de complementação de renda, sobretudo o Programa Bolsa Família (PBF)¹⁴, o qual atende, atualmente, a mais de 11 milhões de famílias e cerca de 55 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, em todos os municípios brasileiros. Esta mesma estratégia foi igualmente bem sucedida em relação a maior cobertura do Programa Bolsa Família-PBF junto às populações com maior nível de vulnerabilidade – comunidades negras, quilombolas e indígenas – que tiveram uma maior cobertura, ainda que de forma tímida em virtude de limites burocráticos e ao grau de exclusão a que estão submetidas tais populações. Estas e outras ações têm dado visibilidade a estas populações que durante séculos não tinham “direito a ter direito” e muitas destas ações induzem o potencial organizativo e a adoção de posturas de empoderamento a tais grupos populacionais.

Uma gama de outras ações tem sido priorizada pelo CONSEA ainda que a correlação de forças existente ainda apresente limites quando se busca influenciar algumas políticas e ações, sobretudo aquelas de caráter estruturante e que supõe a radicalização em relação a diferentes interesses e privilégios de certos setores da elite política brasileira.

Concluindo esta parte do trabalho pretende-se destacar a metodologia utilizada no sentido de influir e monitorar o orçamento federal. Cada instância do CONSEA, ao eleger as ações e programas prioritários, dado a impossibilidade de acompanhar todos, realiza gestões para ampliar os recursos e as metas físicas das propostas orçamentárias dos anos subseqüentes. Acompanha-se a execução do ano em curso estudando e atuando juntamente com o Ministério do Planejamento e com os ministérios e órgãos responsáveis pela implementação financeira específica de cada programa e ação. Esta atividade, ainda que complexa, vem propiciando novos aprendizados aos conselheiros, superando, parcialmente, aquela concepção do orçamento como uma “caixa preta” e, portanto, inacessível ao conhecimento dos cidadãos.

Considerações Finais

A análise do CONSEA Nacional com suas diferentes temporalidades vêm se constituindo em dos espaços públicos instigador de novas institucionalidades. As pautas centradas na Política de SAN constituem um campo de discussão fértil agregando os conselheiros e suas bases organizativas.

O CONSEA ao eleger como tema da III CNSAN “**Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN**” demarca outro momento vivido por este Conselho que sinaliza, de um lado, avanços na compreensão da complexidade que encerra a SAN, enquanto uma política pública e, de outro lado, identifica novos desafios a serem considerados.

Salienta-se a premência em aprofundar o espectro da discussão e do embate político reafirmando a necessária superação de limites estruturais que impõem obstáculos ao processo democrático e a consecução da SAN.

Neste sentido o documento básico da III CNSAN¹⁵, questiona na perspectiva da promoção da SAN “o modelo de desenvolvimento do Brasil nos seus componentes que geram pobreza, concentram riqueza e degradam o ambiente”, bem como “o contexto internacional quando globaliza a pobreza e amplia as disparidades entre os países e no interior deles” (CONSEA Nacional, 2007).

É evidente que a superação do quadro de pobreza e miséria passa, necessariamente, pela instituição de um novo modelo de desenvolvimento onde o Estado precisa ser reinventado na perspectiva de subordiná-lo à sociedade civil, ou seja, estimulando a auto-emancipação do gênero humano (Nogueira, 2005).

A partir desta estrutura argumentativa fica evidente que a atuação do CONSEA, como também de outros conselhos, enquanto espaço híbrido de participação - sociedade civil e poder público - alicerçadas no



princípio da representação evidencia a disputa de dois macro-projetos de sociedade: um a favor da expansão do capitalismo e gerador de renda e riqueza apropriada por um segmento restrito da população, em detrimento de uma grande quantidade de excluídos; e outro pautado na justiça social e em processos emancipatórios onde a forma de produzir seja indutora de equidade social. Nesta trajetória fica patente a necessidade de democratizar o Estado, bem como o fortalecimento da sociedade civil e do potencial contra-hegemônico.

Estes cinco anos de atuação do CONSEA Nacional vêm contribuindo para o avanço do campo democrático-institucional. Entretanto, é premente a necessidade de expandir e fortalecer a Rede CONSEA, mediadas pelos conselheiros e entidades representadas, sustentada em espaços estaduais e municipais, intensificando a articulação com o CONSEA Nacional.

A inexistência de uma hierarquia entre os três espaços de atuação dos CONSEA's favorece um padrão de relação de poder horizontalizada, criando canais de comunicação permanentes e interativos entre a sociedade civil e o governo. Ao mesmo tempo as dinâmicas dos conselhos de SAN, direta e indiretamente, favorecem o processo de formação continuada, ainda que com níveis de aprendizados diferenciados; ao mesmo tempo tem possibilitado mais aprofundamento em relação às políticas e aos programas de SAN abrindo um leque de possibilidades de intervenção por parte das organizações sociais no planejamento, no acompanhamento da gestão dos programas e projetos antigos e novos.

As disputas políticas existentes no interior do CONSEA Nacional, face à dimensão plural de sua representação expressam, neste micro-universo, os interesses pautados na sociedade com seus embates, conflitos e consensos.

A superação da pobreza pressupõe a articulação de políticas distributivas, conformando um sistema de proteção social onde a renda monetária transferida para as famílias é importante e constitui a manifestação do reconhecimento de direitos sociais. Entretanto é insuficiente, sendo necessário o fortalecimento e ampliação de espaços públicos, passando este a ser uma extensão do Estado, cujas mudanças favoreçam maiores aproximações com a sociedade civil.

Neste sentido, o CONSEA através de seus avanços, alguns deles relatados neste trabalho, vem contribuindo, juntamente com outros nichos organizativos na perspectiva de ampliar e multiplicar os espaços públicos. Busca-se, nesta trajetória problematizar as entranhas das relações de poder sob o prisma dos princípios democráticos e, tendo como horizonte a afirmação de um projeto de desenvolvimento pautado na justiça e equidade no qual sejam contemplados os anseios dos diferentes segmentos sociais, sobretudo daqueles historicamente ignorados e excluídos da nação brasileira.

Referências Bibliográficas

BRAGA, Elza M. F. *La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de prácticas organizativas en los años 90*. Estudios Latinoamericanos. Año III, enero/junio. México: UNAM, 1996.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

CONSEA. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília: CONSEA, 2004.



_____. *III Conferência nacional de segurança alimentar e nutricional- Por um desenvolvimento sustentável com segurança alimentar e nutricional*, Brasília: CONSEA, 2007.

GIDDENS, Anthony. Admirável mundo novo: o novo contexto da política. In: *Caderno CRH*, Salvador: CED/UFBA. Nº 21, julho-dez., 1994,

IANNI, Octavio. A questão Social. *Revista da USP*, No 145set. / out./nov., 1998.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Porto Alegre: Instituto Cidadania/ Projeto Fome Zero/ Fundação Djalma Guimarães, 2001.

MONTALBAN, Rodrigo Paes. Democracia e cultura política em América Latina. In: CASSIGOU, Rossana & TURNER, Jorge. *Transición y emancipación cultural en América Latina*. El Debate Latinoamericano 5, México: Siglo XXI, 2005

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVAIS, Regina Reys. *Contra o medo e a indiferença: os novos sentidos da solidariedade*. Democracia Viva, Nº 1. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

PELIANO Anna Maria T. Medeiros (coord.) *O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação*. Brasília: IPEA. 1993.

TELLES, Vera Silva. A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. In: *Caderno CRH*, 30/31, (jan/dez), Bahia: 1999.

¹ O fato de a autora ser conselheira na atual gestão do CONSEA Nacional, como representante da sociedade civil, duas situações devem ser elucidadas. De um lado a possibilidade de resgatar os grandes eixos de uma história que está sendo construída onde aos registros acadêmicos ainda são relativamente escassos, mas, de outro lado, o exercício da capacidade crítica que, muitas vezes, não constitui uma tarefa fácil para os que investigam e, ao mesmo tempo fazem parte do objeto investigado onde as paixões e utopias não devem influir no rigor que se impõe ao fazer acadêmico. Isto não significa assumir uma postura acética, congelando a realidade e deixando de registrar suas contradições e paradoxos (Oliveira, 1998).

² Lei Federal Nº 11.436 de 15 de setembro de 2006.

³ Vale destacar experiências pioneiras, tais como: a montagem do Sistema Alimentar Mexicano (1980/82); a celebração de acordos de cooperação regional da América Latina e do Caribe, a instituição do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) e a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sendo que seus resultados na perspectiva da segurança alimentar são considerados inexpressivos com a única exceção do Mercosul (apesar de parcelas expressivas de suas populações enfrentarem dificuldades de acesso aos alimentos, em especial no Brasil). Da mesma maneira, o tema foi alvo da atenção de organismos multilaterais como o, tendo voltado, nos últimos anos, a integrar a agenda dos mesmos. Um balanço dessas iniciativas revelará, contudo, resultados concretos pouco significativos.

⁴ Josué Apolônio de Castro, brasileiro, médico e filósofo, autor de vários livros e pioneiro no estudo da fome como questão social e econômica.

²⁵ O CONSEA Nacional, foi criado em 1993, no governo Itamar Franco, e extinto em 1995, no governo do presidente Fernando Herinque.

⁶ A Ação da Cidadania protagonizada pela sociedade civil ancorava-se em organizações já existentes (sindicatos, associações profissionais, movimentos de igreja e outras) e também criou novos espaços que aglutinaram outros atores sociais (donas de casa, proprietários de lojas, alunos de escolas particulares), sobretudo indivíduos de classe média, sob a égide da solidariedade e da cidadania e, nesta dinâmica, o poder público. Betinho, o sociólogo Herbert de Souza, pela sua história de vida, consagrou-se como um símbolo e um personagem inspirador e impulsionador do movimento. Este Movimento, que alguns chamava de Campanha, atuava em três vertentes: denunciando a fome, como expressão da injustiça, questionando o papel do poder público e estimulando a solidariedade junto à sociedade civil. O importante deste movimento diz respeito à postura de indignação manifestada, aos múltiplos recortes organizativos e às parcerias instituídas, demarcando a solidariedade como uma vertente da política e, portanto, apta à abertura de novas fronteiras associativas. Apesar do engajamento de vários militantes de esquerda, este movimento não foi suficientemente valorizado pelos partidos políticos. Dentre outros motivos, a assistência aos mais pobres não era vista na perspectiva do direito e, assim, grande parte da esquerda tinha um olhar preconceituoso frente a estas mobilizações.

⁷ O presidente era Luiz Marinho, então presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) um sindicalista proveniente do setor metalúrgico paulista.

³⁸ O termo nutricional só foi acrescentado posteriormente, no sentido de atribuir qualidade à alimentação.

⁹ Até o momento quatro estados da federação já aprovaram suas respectivas LOSAN's : Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Maranhão e Bahia.

¹⁰ Propõe, ainda, como instância do Sistema os órgãos públicos relacionados com a SAN e as entidades da sociedade civil que pretendem fazer parte do Sistema, desde que comunguem com os princípios estabelecidos na Lei.

¹¹ O PRONAF foi criado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo sido ampliado visivelmente no Governo do Presidente Lula. Ele destina-se a apoiar os agricultores familiares para a construção de um padrão de desenvolvimento sustentável, visando diversificar a produção e o aumento do emprego e da renda.

¹² A este respeito e até pouco tempo era bastante comum as empresas das regiões sul e sudeste do Brasil, por serem melhores situadas, do ponto de vista concorrencial, conseguirem vencer o processo licitatório, apresentando preços mais baixos em detrimento das regiões mais pobres, ou seja, as do norte e nordeste do país.

¹³ Estes dados apresentados são referentes a julho de 2005.

¹⁴ Trata-se de um programa de transferência de renda, onde 91% dos domicílios têm a mulher como representante legal. Os recursos chegam até U\$ 48,00(quarenta e oito dólares), por família, considerando o cambio maio de 2002, equivalente a R\$ 2,00 (dois reais). O Programa exige como condicionalidades: a presença das crianças na escola, a vacinação das crianças atualizada e o atendimento do pré-natal para as gestantes.

¹⁵ O Documento Básico da III CNSAN foi apreciado criticamente nas 27 Conferências Estaduais realizadas e será retomado, aprofundado e aprovado por ocasião da III CNSAN em julho de 2007.

4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15