



UFRRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

Dissertação de Mestrado

**CIDADE, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL: O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RIO) NA FORMAÇÃO DE
UMA AGENDA PÚBLICA.**

RENAN DE OLIVEIRA RODRIGUES

Rio de Janeiro

2019



UFRRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

Dissertação de Mestrado

**CIDADE, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL: O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RIO) NA FORMAÇÃO DE
UMA AGENDA PÚBLICA.**

RENAN DE OLIVEIRA RODRIGUES

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Orientadora: Karina Yoshie Kato

RIO DE JANEIRO

2019

À minha vó, Irene
Fonseca. Dela guardo as
melhores lembranças e a ela
dedico todas as minhas
conquistas.

RESUMO

Neste trabalho nos propomos a compreender a construção da agenda em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município do Rio de Janeiro através da atuação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade do Rio de Janeiro (Consea-Rio). Para tanto, buscamos fornecer ao leitor e a leitora a articulação de três temáticas: a da organização (espacial, política, econômica e social) da cidade do Rio de Janeiro em perspectiva histórica; a da construção e desenvolvimento de políticas públicas de Participação Social, destacadamente após a Constituição Federal de 1988; e o do desenvolvimento dos debates e de políticas públicas sobre SAN. Dessa forma, vinculando uma perspectiva ampla sobre a cidade com a construção da democracia e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O passo seguinte foi o de avançar no entendimento sobre a institucionalização do Consea-Rio e, a partir das entrevistas de conselheiros, das observações realizadas pelo pesquisador e de materiais diversos, buscar compreender como foi se formando (e/ou se modificando) a agenda de SAN na cidade. Concluímos este trabalho buscando conectar as questões abordadas e dialogar com os(as) interessados(as) sobre as possibilidades de ação que poderiam trazer mais qualidade à política de participação social.

Palavras-chaves: Participação social; Segurança Alimentar e Nutricional; Rio de Janeiro; Democracia; Consea-Rio.

ABSTRACT

In this work we propose to understand the construction of the food and nutritional security agenda in the municipality of Rio de Janeiro through the food and nutritional security council of the city of Rio de Janeiro (Consea-Rio). To this end, we seek to provide the reader with the articulation of three themes: the organization (spatial, political, economic and social) of the city of Rio de Janeiro in historical perspective; the construction and development of public policies for social participation, especially after the Federal Constitution of 1988; and the development of public debates and policies on food and nutritional security. Thus, linking a broad perspective on the city with the construction of democracy and the human right of to adequate food. The next step was to advance the understanding of the institutionalization of Consea-Rio and, based on the interviews of councilors, the observations made by the researcher and various materials, seeking to understand how the agenda was formed (and/or modified) of SAN (food and nutritional security) in the city. We concluded this work seeking to connect the issues addressed and dialogue with the interested parties about the possibilities of action that could bring more quality to the social participation policy.

Palavras-chaves: Social Participation; Food and Nutrition Security; Rio de Janeiro; Democracy; Consea-Rio.

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia
ABIO – Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro
AEARJ – Associação dos Engenheiros Agrônomos do Rio de Janeiro
ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
ANERJ – Associação de Nutrição do Estado do Rio de Janeiro
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
ASCOFAM – Associação Mundial de Luta Contra a Fome
AS-PTA (agricultura familiar e agroecologia) – Assessorias e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
AU – Agricultura Urbana
BA – Banco de Alimentos
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISAN-Rio – Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAUP - Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana
CCFO – Circuito Carioca de Feiras Orgânicas
CEB – Comunidades Eclesiais de Base
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CGC – Conselho Governo Comunidade
CGGA – Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios
CMA – Cúpula Mundial da Alimentação
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNA – Comissão Nacional de Alimentação
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAU – Coletivo Nacional de Agricultura Urbana
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
COMDEDINE – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro
COMDEF – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
CONDEAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COMLURB – Companhia de Limpeza Urbana
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consea-RJ – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do estado do Rio de Janeiro.
Consea-Rio – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade do Rio de Janeiro
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social
CRE – Coordenadoria Regional de Educação
CRN-4 – Conselho Regional de Nutrição da 4ª Região
CTP-1 – Câmara Temática Permanente (SAN e estratégias de desenvolvimento)
CTP-2 – Câmara Temática Permanente (Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e SAN para grupos populacionais específicos)
CTP-3 – Câmara Temática Permanente (Política, Sistema e Plano Municipal de SAN)
DAS – Direção e Assessoramento Superior
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
DEM – Democratas
DF – Distrito Federal
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
EBAA – Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa
EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ECAF – Escola Carioca de Agricultura Familiar
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia
ENAU – Encontro Nacional de Agricultura Urbana
FAFERJ – Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro
FAMERJ – Federação da Associação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FIPERJ – Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FGV – Fundação Getúlio Vargas
GSAN – Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN – Incentivo do Combate às Carências Nutricionais
INAD – Instituto de Nutrição Annes Dias
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEA – Instituto Estadual do Ambiente
IOTF – International Obesity Taskforce
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
Losan – RJ – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do estado do Rio de Janeiro
Losan-Rio – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade do Rio de Janeiro
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
MEP – Movimento pela Ética na Política
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome
MP – Ministério Público
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
OP – Orçamento Participativo
PAA – Política de Aquisição de Alimentos
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDS – Partido Democrático Social
PeNSE – Pesquisa Nacional da Saúde do Escolar
PFL – Partido da Frente Liberal
PFZ – Programa Fome Zero
PL – Partido Liberal
PLANAPO – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PMAN – Política Municipal de Alimentação e Nutrição
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNAUP - Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana
PNS – Política Nacional de Saúde
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA – Plano Plurianual
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROAB – Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB – Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
REDE – Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
Rede Alimenta – Rede Interinstitucional em Segurança Alimentar
Rede CAU – Rede Carioca de Agricultura Urbana
RMRJ – Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SAC – Semana de Alimentação Carioca
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEAB – Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar
SEAD – Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECONSERMA – Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente
SEDES – Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário
SESC–Serviço Social do Comércio
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAC – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDEI – Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação
STAN – Serviço Técnico de Alimentação Nacional
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUBIP – Subsecretaria de Inclusão Produtiva
SUS – Sistema Único de Saúde
UDN – União Democrática Nacional
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNACOOOP – União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30
UNEGRO – União de Negros Pela Igualdade
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
VAN – Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RIO)	211
METODOLOGIA	24
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	277
CAPÍTULO 1 – SITUANDO A PESQUISA: A CIDADE DO RIO DE JANEIRO 30	
1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO	32
1.2 REFORMA PEREIRA PASSOS, CARLOS SAMPAIO E O PLANO AGACHE: MUDANÇAS DE CIMA PARA BAIXO	37
1.3 DOIS CASOS DE CRISE DE ABASTECIMENTO E A AGRICULTURA DA REGIÃO	40
1.4 O PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA BUSCA POR AUTONOMIA	42
1.4.1 Durante a Era Vargas	42
1.4.2 A luta pela autonomia com o fim do Estado Novo	44
1.5 DA CIDADE-ESTADO DA GUANABARA AOS PRIMEIROS ANOS DE FUSÃO	45
1.5.1 Mais transformações.....	45
1.5.2 Regime Militar e a fusão do estado fluminense com o estado da Guanabara.....	49
1.5.3 Pequeno panorama econômico.....	52
1.6 UM NOVO CONTEXTO POLÍTICO E O PDT DE BRIZOLA	53
1.7 O GOVERNO SATURNINO BRAGA E A EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES	55
1.8 DÉCADA DE 1990: A CONFORMIDADE DA NOVA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E NOVAS REFORMAS	61
1.9 BREVE CONSIDERAÇÃO SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO	63
1.10 MEGAEVENTOS E MAIS REMOÇÕES	66
1.11 A AGRICULTURA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	69
CONCLUSÃO	81
CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)	84
2.1 CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	84
2.2 OS CONSELHOS GESTORES	93
2.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LEGITIMIDADE	100
2.4 CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO ALIMENTAR: DA FOME À SEGURANÇA ALIMENTAR	104
2.5 JOSUÉ DE CASTRO	104
2.6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DEBATE E A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO	105
2.7 AGRICULTURA (AGROECOLÓGICA) EM PAUTA	120
2.8 (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA	124
2.9 COMBATE À CONDIÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E À FOME	127
2.10 CONCLUSÃO	132

CAPÍTULO 3 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSEA-RIO E A AGENDA DE SAN NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	136
3.1 ALGUNS ANTECEDENTES.....	138
3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A ESTRUTURAÇÃO DO CONSEA-RIO (2003-2008).....	142
3.3 AGENDA DE SAN NO RIO COM O CONSEA-RIO OPERANDO REGULARMENTE (2009-2018).....	152
3.3.1 CONTEXTO INICIAL.....	152
3.3.2 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA.....	158
3.4 A LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (LOSANRIO).....	194
CONCLUSÃO.....	201
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	204
REFERÊNCIAS.....	219
ANEXO I.....	237
ANEXO II.....	238
ANEXO III.....	243
ANEXO IV.....	248
ANEXO V.....	250
ANEXO VI.....	251
ANEXO VII.....	252
ANEXO VIII.....	253
ANEXO IX.....	254
ANEXO X.....	256
ANEXO XI.....	258

INTRODUÇÃO

O trabalho que o(a) leitor(a) tem em mãos é o resultado de mais de dois anos de pesquisa. Um largo esforço no sentido de compreender a formação da agenda em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na cidade do Rio de Janeiro a partir do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio). Sempre que possível adotaremos uma abordagem multiescalar (múltiplas relações espaciais e temporais) e interdisciplinar (geográfica, econômica, social, cultural e política), de forma que nos permita compreender a formação da agenda de segurança alimentar e nutricional na cidade, bem como identificar o papel desempenhado pelo Conselho e o lugar que o mesmo ocupa na política local.

Desde já vale esclarecer que o Consea-Rio nos documentos oficiais é denominado Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro. Diferentemente da forma como tratamos e como os(as) conselheiros tratam, não há institucionalmente a referência ao aspecto nutricional – o que se difere dos conselhos estadual e nacional. A exclusão do aspecto nutricional no nome do Conselho não é sem importância. Escolhemos nesta dissertação preservar a maneira como o Conselho foi tratado por conselheiros, conselheiras e por nós desde o início do trabalho.

A escolha do tema deu-se pela crença na urgência de se discutir alimentação e participação social. O acesso à alimentação adequada (saudável) e a garantia de participação na tomada de decisões sobre as políticas acerca de tal acesso são direitos essenciais de cada pessoa. Em nosso entendimento, esses são dois aspectos fundamentais quando se busca uma sociedade que seja a melhor para todos e todas. Afinal, estamos falando daquilo que é essencial para a manutenção da vida. Partimos ainda do pressuposto de que o voto para a escolha dos representantes, por si só, não basta para que uma sociedade se caracterize como democrática. A democracia¹ – em constante disputa e construção – na qual acreditamos é mais do que isso e implica num crescente do poder da sociedade civil em determinar suas prioridades e formas de ação.

¹Apesar da democracia ter se tornado um valor universal (COUTINHO, 1979), defendido por diferentes espectros políticos, destacadamente na redemocratização brasileira, ela deve ser diferenciada conforme sua orientação. Dessa forma, podemos falar de democracia liberal/burguesa, de democracia socialista, ou mesmo de diferentes modelos democráticos, podendo ser democracia representativa, democracia direta etc.

A democracia que vivemos hoje é decorrente de um grande processo de luta, que sofreu com altos e baixos ao longo do tempo. Um duro golpe para os ideais democráticos foi a ditadura militar que vigorou de 1964 a 1985. Frente ao autoritarismo do regime militar houve uma série de práticas de resistência que visavam o retorno das condições para a existência de uma democracia. E foi na luta pela redemocratização – destacadamente no final dos anos 1970 e nos anos 1980 – que se desdobrou a emergência da criação e o fortalecimento de espaços institucionais que permitissem e fomentassem a participação ativa da sociedade civil. Boa parte desses espaços públicos foram criados para se ter diálogo direto com o Poder Executivo, de forma que as decisões políticas pudessem ser mais horizontais e mais democráticas.

No Rio de Janeiro das décadas de 1970 e 1980 se destacavam as ações empreendidas por Associações de Moradores, que apresentavam demandas em relação à infraestrutura, mas também no acesso às esferas que poderiam tomar decisões quanto às ações empreendidas nos bairros. Com a eleição de Saturnino Braga (PDT), que foi prefeito da cidade de 1986 a 1988, e que tinha como vice Jó Rezende (PDT) – à época presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro –, foi implementada na cidade a política dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC), que buscou instituir espaços públicos para tomada de decisões sobre as políticas que seriam implementadas na cidade. Como veremos no capítulo 2, os CGCs tiveram vida curta.

Outras experiências de participação surgiram no país, como os Orçamentos Participativos (OP) de Porto Alegre e de São Paulo – respectivamente nos governos Olívio Dutra (PT) e Luíza Erundina (PT), a partir de 1989. As políticas de participação tiveram nos primeiros anos da redemocratização uma orientação (sendo uma demanda) à esquerda do espectro político. Mas com o desenrolar da década de 1990 partidos de direita começaram a encampar na defesa pela participação social. Nesse momento, as disputas referentes ao próprio entendimento e sentido da participação foram acirradas, como destacam autoras como Evelina Dagnino (2004a, 2004b) e Maria do Carmo Carvalho (1998).

Um aspecto relevante para o nosso debate é o de que terminamos a década de 1990 tendo no país mais conselheiros do que vereadores – o que nos aponta a amplitude

dessa forma de participação, bem como a disputa acerca dos seus sentidos². A chamada “febre conselhistas” (PESSANHA et al, 2016) levou à discussão sobre o fato da participação ser ou não um motor para o aumento da democracia no país. Estava claro que, por si só, a participação não tinha os efeitos esperados (MORONI, 2009). Daí a ideia de se falar, para além da participação, da efetividade e qualidade desta participação. Não basta apenas o espaço ou mesmo a existência de conselheiros. Se faz necessário que o Conselho cumpra o seu papel determinado e que o poder público se articule, na tomada de decisões, com a sociedade civil organizada presente nessas instituições. Mas, mesmo não havendo essa articulação, acreditamos que a qualidade pode existir através da criatividade dos que participam dos Conselhos, do seu fazer diário, das práticas políticas que fazem valer outras formas de existência.

Quando tratamos da efetividade da participação entramos na questão do impacto proveniente dessa instância deliberativa, na capacidade do Conselho influenciar (ou controlar) decisões políticas, por exemplo – vale adiantar que nesse sentido, a efetividade do Consea-Rio é pouca. Mas, também devemos olhar para os fatores que envolvem a qualidade da participação, tais como: as pré-condições políticas, os governos e seus projetos políticos, histórico de associativismo político e sociallocal, o desenho/formato institucional dos conselhos, a capacidade administrativa, o grau de institucionalização da instância participativa, quem delibera e como se delibera no conselho, quais decisões são tomadas, como as agendas são construídas etc. São fatores que dizem respeito não apenas às dinâmicas do Conselho, mas também a todo o ambiente (territorial, social, econômico, político, social e cultural) no qual ele está inserido (AVRITZER, 2011; VAZ, 2011; CUNHA et al, 2011). Sob esse prisma fica evidente a dificuldade quando se pretende abordar a qualidade da participação. Nessa dissertação buscamos fazer um profundo mergulho – desde já assumindo os riscos inerentes de se tocar em tantos pontos – de forma com que tais questões apareçam em

² Uma disputa sobre o significado de participação, sociedade civil, cidadania e democracia, se dará nessa prática política formando um verdadeiro “campo minado”. Segundo Evelina Dagnino (2004a), em 1989, com a eleição de Fernando Collor, o Brasil vivenciou a implementação de programas de cunho neoliberal, com implicações sobre o tamanho e o caráter do Estado e das políticas públicas, tema que já vinha ganhando força com o Consenso de Washington, em tal conjuntura, tanto o projeto de redemocratização, quanto o projeto neoliberal, requeriam uma sociedade civil ativa, participante: Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso; formam-se referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (p. 99).

nossa produção. Salientamos ainda que quando olhamos para a qualidade também pensamos nas possibilidades de ação que as(os) conselheiras(os) tinham em mãos.

Lavínia Pessanha et al (2016) destacaram quatro condições presentes na literatura sobre Conselhos para que haja sucesso nessa forma de participação:

(a) a transparência, o acesso às informações dos trâmites estatais e do que se passa no governo; b) a publicização da política, a construção da noção de interesse público; (c) a capacitação técnica – para a formulação e análise das políticas públicas – e política – para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias para a negociação de prioridades e decisões – das lideranças sociais; (d) a capacidade dos conselhos de incorporar os movimentos organizados, fortalecendo o tecido social autônomo (PESSANHA et al, 2016, p. 04).

As autoras destacaram ainda os principais entraves:

(a) falta de preparo – capacidade técnica e política – dos movimentos sociais para ocupar esses espaços; (b) as assimetrias de saber, de acesso ao poder e as informações entre os conselheiros da sociedade civil e os do governo [destaca-se ainda a falta de transparência de muitos governos]; (c) a capacidade dos governos de esvaziar os conselhos, tomando decisões “por fora”, desmobilizando-os, retirando-se deste espaço, indicando funcionários pouco representativos de grande rotatividade e pouca capacidade de tomar decisões; (d) a fragilidade da mobilização social; (e) a grande proliferação de conselhos, a já citada “febre conselhistas”³, absorvendo grande número de lideranças e segmentando a participação societal, setorizando o encaminhamento de políticas (PESSANHA et al, 2016, p. 04).

Essa sistematização de uma série de condições que permitiriam um bom funcionamento dos Conselhos, bem como das condições que implicariam em entraves, nos é de grande valia. Pois nos estimula a olhar para o funcionamento do Consea-Rio de uma maneira crítica, procurando problematizar essas dimensões apontadas pela literatura.

Demos especial atenção para os argumentos de Leonardo Avritzer (2008) sobre a importância da cultura política local na determinação da qualidade da participação. Os espaços populares de deliberação não são imunes a tal cultura, assim como não são aqueles que detêm o poder político-institucional. Todos esses fatores, em conjunto, são

³ A expressão febre conselhistas é utilizada pelas autoras para ressaltar a proliferação de conselhos gestores. Destacam ainda que “nesta ‘febre conselhistas’, criam-se canais participativos burocratizados, esvaziados, segmentados e usados para respaldar a descentralização, ratificando políticas municipais supostamente democráticas [...]” (PESSANHA et al, 2016: 03). As autoras se apoiam largamente em Maria do Carmo Carvalho (1998), para a qual a participação social também implicava em “oferta estatal”, no sentido de os governos alcançarem legitimidade. Acaba que muitas vezes a oferta é maior do que a demanda e a sociedade civil acaba não dando conta de ocupar (ou de ocupar com qualidade) os espaços criados.

fundamentais para a qualidade da democracia – conferindo, assim, valor aos agentes e à sua atuação. Para Avriter (2008, p. 47):

[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Com isso, o autor precisa determinar que não existe um desenho institucional, ou uma forma de organização, que garanta o sucesso na política de participação. Não há um modelo que sirva a todos, ao contrário. São de fundamental importância a organização do aparato estatal, das forças políticas e a capacidade associativa local. Acrescentamos que tais características possuem cada uma (e em combinação) caráter dinâmico. Bom desde já avivar o(a) leitor(a) de que olhamos para a história da cidade do Rio de Janeiro sem a pretensão de traçar uma imagem estática da cultura política local – no capítulo 1 elencamos episódios da história local de forma a ter uma compreensão melhor de que cidade é essa que estamos abordando. Nos processos históricos em questão existem continuidades e rupturas, destacaremos algumas, mas o(a) leitor(a) também está responsável por reconhecer a partir de seus referenciais o que é novo e o que não é.

Ainda que seja um processo complexo e não linear, é necessário ter em mente que a participação social é uma conquista da sociedade civil. Nesse sentido, ela não pode ser considerada um fim em si mesmo, mas deve ser encarada como um processo. Ela tem o potencial de estimular uma vida pública mais ativa nos diversos cidadãos e/ou fazer vivenciar o funcionamento estatal por dentro (ou mais próximo). Isso, pode resultar num constante aprendizado por parte daquela(e) que participa e um processo contínuo de ampliação de direitos. Ao mesmo tempo, a participação tem o potencial de bloquear manipulações por parte dos agentes públicos ou a “privatização” dos objetivos das ações públicas. Certamente a participação social pode acabar sendo travada ou tendo sua qualidade deteriorada por uma série de fatores, muitos são os exemplos nesse sentido. Contudo, há também experiências positivas que podem servir de aprendizado ou inspiração para o aprofundamento da participação social, como a experiência exitosa do OP em Porto Alegre.

No Brasil, a sociedade civil começou a se organizar fortemente em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos anos 1980⁴, período da redemocratização. No final dessa década tínhamos no país 12 programas de nutrição operando. Em 1986 a SAN apareceu pela primeira vez numa política pública – do Ministério da Agricultura e Abastecimento. Ainda em 1986 tivemos a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que teve como uma das propostas a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Em 1991 foi o lançamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, proposta apresentada ao governo federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O tema da SAN ganhou novo fôlego com a campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, em 1993. Também chamou atenção a divulgação da pesquisa que elaborou o “Mapa da Fome” brasileiro, que concluiu que 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil (PELIANO, 1993). No mesmo ano, durante o governo Itamar Franco (PMDB), foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que viria ser desativado em janeiro de 1995, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), e retomado apenas em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT). O Consea Nacional, em nossa perspectiva, constitui o produto histórico de um processo não linear e muito rico da participação social e do debate público em torno da segurança alimentar e nutricional. Agregando, assim, novas dimensões ao tema, sempre importante, do combate à fome, que é preocupação de longa data nesta terra, vide as inúmeras manifestações populares contra a fome que tomaram corpo no país ao longo de sua história.

O ano de 1998 foi o da criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)⁵. Foi um dos desdobramentos da Conferência da sociedade civil em Roma no ano de 1996, que ocorria paralelamente à Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela Food and Agriculture Organization (FAO-ONU) na mesma cidade. No Brasil, o FBSSAN foi lançado em São Paulo (no Instituto Pio XI), no Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁴ Em 1985, pela primeira vez o termo segurança alimentar aparece numa política pública governamental, do Ministério da Agricultura e Abastecimento. Em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na qual se observou a sugestão de se formar o CONSEA. A ideia foi reforçada posteriormente, em 1991, com o lançamento da proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar. Destacamos ainda que ao final da década de 1980 o governo federal já operava 12 programas de alimentação e nutrição (NASCIMENTO, 2012).

⁵ Até 2008 era Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Francisco Menezes⁶ (2009, p. 04), que mais tarde veio a ser presidente do Consea Nacional, relembra que:

O mais interessante é que não passou um mês da criação do FBSSAN e ele já estava percorrendo estados em que tinham sido eleitos governadores de oposição ao governo Fernando Henrique e negociando as bases para a implantação dos primeiros Conseas estaduais. Não era possível recriar o Consea Nacional⁷, naquele momento, mas fomos colocando os tijolos para essa retomada.

Em 1999 surgiu o Fórum Fluminense de SAN, que teve papel importantíssimo na constituição do que viria ser o Consea do estado do Rio de Janeiro. Segundo Deluciana Sofiatti (2005) a primeira formação do Conselho estadual teve massiva participação de membros do Fórum Fluminense, que também passou a ser responsável pela indicação de representantes da sociedade civil nesse Conselho.

Em 2003 o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou ao executivo nacional tendo o combate à fome na sua plataforma política, bem como o incentivo à participação social. No primeiro ano de sua gestão foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ) e reativado o CONSEA Nacional. Como desdobramento, no Rio de Janeiro, foram criados os Conseas do estado e do município.

Partindo desse cenário mais amplo, olharemos neste trabalho para o Consea-Rio buscando compreender como a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) veio sendo problematizada na cidade do Rio de Janeiro. Procuraremos, assim, avançar no entendimento da importância do tema na realidade do município, bem como perceber como a realidade (política e social) municipal se reflete nas dinâmicas do Conselho. Como a criação e o funcionamento mesmo do Consea-Rio não está descolado da trajetória da institucionalização do tema da segurança alimentar no plano nacional, recorrentemente chamaremos atenção para tal plano. Temos o entendimento de que esse Conselho é, ao mesmo tempo, o fim de um processo – no sentido que vai da escala nacional, passando pelos estados até chegar nos municípios – e o começo de outro

⁶ Francisco Menezes é uma das grandes referências no debate de SAN no país e foi presidente do CONSEA Nacional de 2004 a 2007. A entrevista em questão foi concedida à equipe do Boletim do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em maio de 2009. Trata-se de um Boletim especial em comemoração dos 10 anos do Fórum. Pode ser encontrado no seguinte endereço: <https://fbssan.org.br/biblioteca/documentos/>.

⁷ Cátia Grisa (2012, p. 203) nos traz ainda que os representantes do CONSEA Nacional em 2003 foram indicados principalmente pelo Fórum.

processo, na medida em que institucionaliza novas dinâmicas e ações em torno da agenda de SAN em escala municipal.

O trabalho que o(a) leitor(a) tem a sua frente procurou enfatizar que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) deve ser entendida a partir de uma perspectiva ampla e que contemple diferentes aspectos. Compreendemos que a insegurança alimentar possui recortes de classe, gênero e raça, bem como incide diferentemente no espaço (cidades, bairros, locais, etc.) e no tempo (essa dimensão fica mais nítida, por exemplo, na alteração das dietas da população ao longo do tempo, fazendo com que nas metrópoles nos últimos anos a obesidade tenha se tornado mais central do que a desnutrição). Essas informações podem ser corroboradas em muitos documentos, bem como estão ilustradas nos resultados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), realizada pelo IBGE, de 2004 (PNAD, 2006) e de 2013. Abaixo temos um quadro onde trazemos alguns números da insegurança alimentar no território.

Quadro 1: PNAD, EBIA e os grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar

O Estado brasileiro monitora a questão da segurança alimentar utilizando as informações obtidas através da PNAD e da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA⁸). É feita uma classificação entre 4 condições: segurança alimentar (quando há acesso permanente e regular a alimentos de qualidade, de forma que a quantidade seja suficiente e o consumo dos mesmos não comprometa o acesso a outras necessidades essenciais); insegurança alimentar leve (implica em qualidade e/ou quantidade inadequada, bem como insegurança ao acesso aos alimentos no futuro); insegurança alimentar moderada (redução quantitativa, falta, de alimentos e rupturas no padrão de alimentação) e; insegurança alimentar grave (fome, implica em passar o dia sem acesso aos alimentos, redução quantitativa que atinge a adultos e crianças).

Tanto a PNAD/EBIA de 2004 quanto a de 2013 apontaram que a insegurança alimentar prevalece em domicílios onde residem menores de 18 anos; na população preta e parda; nas populações com menores rendimentos e também as com menor escolaridade; nos domicílios chefiados por mulheres. Em 2013 verificou-se, inclusive, que o medo de não ter dinheiro para comprar alimentos foi verificado em 17,2% dos moradores brancos e em 33,4% dos moradores pretos ou pardos.

Bom frisar também que a condição de segurança alimentar nos lares brasileiros subiu de 65,1% em 2003 para 77,4% em 2013. Já a condição de insegurança alimentar, comparando esses anos, caiu: a insegurança alimentar leve foi de 18% para 14,8; a

⁸Sobre a EBIA, temos que “A escala brasileira é uma versão adaptada e validada daquela elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA), em meados da década de 1990. O processo de adaptação e validação da EBIA foi conduzido por um grupo de pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, coordenado pela Dra. Ana Maria Segall-Corrêa, e demandou a realização de estudos quali-quantitativos, nas áreas urbanas e rurais das cinco grandes regiões do País, entre os anos de 2003 e 2004” (PNAD, 2013: 28).

moderada foi de 9,9% para 4,6%; e a grave foi de 6,9% para 3,2%. A condição de insegurança alimentar moderada ou grave é superior em domicílios rurais. No estado do Rio de Janeiro, a condição de segurança alimentar saltou de 71,7% das residências em 2003 para 82,2% em 2013, já a insegurança alimentar moderada e grave saltou de 13,2% em 2003 para 5,1% em 2013.

Fonte: IBGE (2006, 2010, 2013)

A questão da insegurança alimentar nas áreas urbanas, por sua vez, segue sendo um tema importante e que merece maior aprofundamento. É uma das faces da perversa e latente desigualdade social, dos bolsões de miséria que povoam as muitas periferias, consequência também da falta de políticas públicas e de atenção básica para boa parte da população. Pelo visto no quadro, as poucas políticas públicas criadas a partir de 2003 serviram para diminuir a vulnerabilidade das populações em condição mais precária no acesso a alimentação adequada. Por isso, as lutas por políticas específicas sobre SAN são tão importantes. Problematizar a temática no meio urbano e suscitar um debate público e amplo também pode servir como estímulo para que se reflita as condições no campo. É preciso ver campo e cidade de maneira relacional.

Essas questões nos levam a pensar a *cidade* e o *direito à cidade*. Aqui, trata-se de pensar mais exatamente o Rio de Janeiro. Afinal, que cidade é essa? O que foi feito dela? Como as decisões sobre o seu destino vêm sendo tomadas? Entendemos, portanto, que a discussão de SAN – e do sistema alimentar (produção, distribuição e o consumo de alimentos) – pode ser a porta de entrada para a ampliação do debate e da participação pública, colaborando com a problematização na agenda pública de outros temas fundamentais. A SAN, de uma perspectiva ampliada, seria então uma espécie de ponto de convergência de uma série de questões/lutas/problemas sociais e uma instância estratégica de articulação delas. Por isso a abordagem histórica nos é fundamental, pois nos permite perceber as continuidades e descontinuidades nos processos sociais que abordaremos.

Na realização desse trabalho, somos movidos também pelas paixões e pelos afetos ligados aos caminhos que tracei na militância em prol da agricultura urbana e da segurança alimentar. Procuo com ele responder ao menos em parte alguns dos anseios de muitos militantes que conheço – destacadamente os da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU), movimento do qual participo desde 2015 – no que diz respeito a validade (ou não) da participação nos ambientes institucionais, mais precisamente nos Conselhos. Além de avançarmos em nosso entendimento sobre a questão, pretendemos

também que este trabalho seja uma fonte de informações e de inspiração para os conselheiros que procuram com a sua atuação tornar os espaços de participação mais plurais, horizontais e efetivos, bem como para outros atores que tenham nos Conselhos municipais seu objeto de pesquisa. No campo da SAN, acreditamos ser válido fazer um balanço do Consea-Rio nos últimos anos e a partir disso compreender as mudanças na dinâmica de luta desse campo na cidade.

Temos que a participação no Consea-Rio pode implicar, e geralmente implica, num maior acesso à informação, na formação de redes, no protagonismo em ações de política pública. Por outro lado, pode incorrer em problemáticas mil que se arrastam a duras penas e parecem depender profundamente da vontade política de prefeitos – somados aqueles(as) que compõem o governo – e vereadores. O ingresso na participação implica ainda no afastamento de quadros valiosíssimos da base de movimentos sociais, na desilusão frente às expectativas do que poderia vir de uma participação (inefetividade), na possibilidade de se acomodar com a posição ocupada e se enredar quase que organicamente numa rede clientelista estatal, etc. São muitas as possibilidades e os riscos.

Certamente, analisar um Conselho não é suficiente para captarmos de maneira certa o modo de operar do poder político institucional da cidade do Rio de Janeiro, mas poderá abrir portas para tal entendimento. Essa é mais uma das contribuições que se busca dar com este trabalho.

Importante ter em mente que a cidade do Rio de Janeiro é sob vários aspectos vitrine para o restante do país. A cidade tem um papel e um importante lugar na economia nacional⁹, é exemplo do potencial do turismo brasileiro (sede de muitos megaeventos e de cartões postais nacionais), tem sido alvo de políticas de combate à criminalidade, dentre elas as constantes intervenções do governo federal (política e militar), é sede de grandes veículos midiáticos e de várias empresas nacionais e internacionais (públicas e privadas), tem grande participação na população nacional etc.

⁹ Sendo o 2º maior PIB de uma cidade no país – superior a maioria dos estados, inclusive. Importante ressaltar a importância de toda a Região Metropolitana, na qual a cidade do Rio de Janeiro significa um centro.

Todos esses fatores estão relacionados com o fato da cidade ter sido capital nacional durante quase 200 anos¹⁰.

Destacamos que são difíceis de serem encontrados trabalhos que olhem para os Conselhos gestores cariocas, muito embora muito já se tenha produzido sobre participação social. Será com base nessas produções que estabeleceremos grande parte do diálogo proposto no presente trabalho. Acreditamos que este trabalho poderá ser uma importante contribuição para a reflexão sobre a forma como nos organizamos politicamente e, em particular, no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A intenção é auxiliar a compreender o modo de operar do poder público municipal.

O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (CONSEA-RIO)

Ao longo do trabalho procuramos analisar as articulações e a agenda do Consea-Rio com o passar dos anos, com especial atenção a momentos, articulações e situações específicas. Destacamos que na formação de tal agenda tivemos a forte presença do debate da agricultura urbana e do acesso a políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – abarcando por um lado a alimentação dos escolares e por outro a venda institucional por agricultores familiares. A luta pela aprovação do marco legal da Lei Orgânica de Segurança Alimentar Municipal (Losan)¹¹ foi um tema que se apresentou de maneira contínua nos últimos 10 anos. Nessas discussões, destacamos a presença das entidades de Nutrição (como o CRN-4, a ANERJ, o INAD,

¹⁰ Segundo Bourdieu (2015: 305) há um laço entre o capital e a capital: “a concentração do capital produz a capital, e então o provinciano se vê definido pela privação de todos os monopólios associados à residência na capital”. Nesse sentido Bourdieu aponta ainda na necessidade do provinciano e das Províncias de imitar (mesmo que toscamente) o que se vive, se elabora, na capital (numa espécie de tentativa de ter acesso a um capital simbólico que lhe falta).

¹¹ Nacionalmente temos uma Losan, sancionada em 2006. Segundo o presidente do CONSEA Nacional à época, Francisco Menezes: “O objetivo, quando se apresentou essa lei orgânica, é organizar o sistema. Porque hoje temos programas e ações muito fragmentados, até localizados corretamente nos devidos ministérios e secretarias, mas sem articulação. Ao lado disso, o aparato institucional, do qual o próprio Consea é uma das instâncias, não tem uma sustentabilidade. O Consea foi criado por decreto e fica muito exposto, sobretudo em situações de troca de governo, exatamente por não estar dentro de estatuto de lei. A lei trabalha muito a perspectiva da intersetorialidade. Por causa disso, estamos propondo a criação de uma câmara interministerial, a ser presidida pelo mesmo ministro que faz a secretaria do Consea, que possibilitasse, no âmbito do governo, essa articulação que a gente acha que ainda está frágil”. E mais, o presidente então aborda a questão de não se falar em orçamento nessa Lei Orgânica: “Isso foi proposital. Não quisemos fixar orçamento porque, na verdade, os programas e as ações já têm seus orçamentos. Achamos que se estabelecêssemos um orçamento dentro da lei orgânica poderia significar depois restrições, inclusive orçamentárias, dado que podemos ter no futuro capacidade até de ampliação desse orçamento. Então, preferimos trabalhar sem entrar nesse tema, sem criar mais um fundo, como constantemente se faz, para preservar, dessa maneira, o que já foi conquistado a partir desse programa” (MENEZES, 2006, p. 15).

as Faculdades de Nutrição da UERJ, da UNIRIO e da UFRJ) e de suas nutricionistas que também ocuparam (e ocupam) importante papel na condução das pautas e formulação da agenda. Outras questões pertinentes – como as relacionadas ao funcionamento do Conselho, a relação com o Poder Executivo, sobre os equipamentos públicos de SAN, a participação da ONGs etc. – também apareceram e serão analisadas nesta dissertação.

A questão da agricultura urbana ganhou força no Conselho com a entrada de representantes da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU)¹². No plano nacional, nessa mesma época, ganhava cada vez mais corpo o debate sobre agricultura urbana – debate que ganhou amplitude nos últimos 15 anos –, estrategicamente articulado em torno do debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Discutir agricultura urbana é ainda discutir, por exemplo, o direito à terra, o acesso a políticas públicas como as que tratam da venda institucional de alimentos, o direito de construir feiras e ocupar o território. Tais debates suscitaram o interesse de uma variedade de movimentos no interior do Consea-Rio em torno da agenda da agricultura urbana. Era como se a agricultura urbana estivesse dando concretude (num território onde o campo das ideias não se aproximava da realidade concreta) e ao mesmo tempo mostrando saídas para o debate de SAN na cidade do Rio de Janeiro. O desaparecimento da DAP do agricultor que à época era presidente do Consea-Rio foi uma questão discutida recorrentemente na plenária do Conselho, e que tomou a agenda de quase todo o ano de 2015 – ano da Conferência Municipal de SAN e do Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENAU). Temos nesse momento uma indiscutível centralidade da questão da agricultura urbana no Conselho. O desaparecimento da DAP criou relações e dinamizou o Conselho. Até hoje (2019) podemos observar as consequências das articulações feitas em 2015.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar Municipal do município do Rio de Janeiro (Losan-Rio) é, em nossa concepção, um bom exemplo para tratarmos da relação entre o Conselho e o governo local – lembrando que o Consea-Rio é um espaço público não estatal. A luta para a aprovação da Losan-Rio se constituiu árdua. Iniciada no ano de 2010, levou conselheiras(os), geralmente representantes da sociedade civil, de

¹²A Rede CAU se identifica como movimento social e agrega consigo dezenas de ações coletivas nas mais variadas modalidades. Algumas organizações que faziam/fazem parte do Conselho (como o CEM, o PACS, a AS-PTA, a Rede Ecológica) são também constituintes/parceiras da Rede CAU.

tempos em tempos, a tentar mobilizar parlamentares para que essa Lei pudesse ser posta em votação. Buscou-se mobilizar vereadores para essa pauta, o que sugere a má relação com o chefe do poder executivo municipal, que pouca atenção dava a tal demanda. Ainda hoje, no âmbito do Consea-Rio, a lembrança das assembleias mensais de construção da Losan-Rio é frequente, destacada, geralmente, quando se quer ressaltar dificuldades de relação com o Estado. A minuta da Losan-Rio começou seu caminho processual na Prefeitura em 22 de agosto de 2010 e em 2018 foi arquivada. Nos últimos anos o vereador Renato Cinco (PSOL) apresentou a Losan-Rio na Câmara dos Vereadores, onde ela foi aprovada em 05 de julho de 2018, mas foi logo em seguida vetada pelo prefeito Marcelo Crivella (PRB) sob o argumento de que se tratava de uma prerrogativa do Poder Executivo. O veto caiu na Câmara em setembro de 2018, mas hoje (outubro de 2019) a Lei ainda se encontra sem ser sancionada pelo chefe do executivo.

Trataremos ainda da importante atuação das nutricionistas e das entidades de nutrição na condução do debate em torno da SAN no Rio de Janeiro. Segundo depoimentos coletados em pesquisa, a participação no Consea-Rio facilitou a aproximação delas com movimentos da sociedade civil, permitindo-lhes maior engajamento no sentido de estar mais próximo da base que buscavam alcançar. Entendemos que o contato com movimentos sociais e com as ONGs que estavam no Conselho permitiu uma rede de aprendizado mútuo, onde as diferentes entidades/movimentos/organizações se fortaleciam com o passar do tempo.

Por outro lado, ao longo do trabalho destacamos a conturbada relação dos conselheiros da sociedade civil (e alguns do poder público) com as pastas da Assistência Social (SMAS) e do Meio Ambiente e Conservação (SMAC), o que talvez dificultasse a obtenção de algumas conquistas. Estas eram (e ainda são) pastas muito importantes para o bom desenvolvimento das pautas do Conselho. A dificuldade nessa relação conduzia os conselheiros a dar outro molde à agenda pública e a buscar estratégias que contornassem as questões que esbarravam nessas instâncias.

Entendemos que as escolhas que fizemos a fim de abordar o Consea-Rio nos permitiram tratar as dinâmicas internas ao Conselho, evidenciando as discussões, disputas e diferentes cooperações, bem como nos possibilitou perceber o Conselho em

movimento, buscando ampliar o debate de SAN na cidade e procurando fazer com que suas pautas andassem, ainda que muitas vezes sem o apoio institucional da Prefeitura.

METODOLOGIA

Com o objetivo de avançarmos no entendimento e na investigação procuramos levantar o máximo possível da produção acadêmica e documental sobre Participação Social (especialmente os Conselhos Gestores) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). No que concerne ao nosso campo temático, buscamos avançar no entendimento sobre diversas abordagens a respeito da participação social (e sua qualidade) nos Conselhos. Entendemos, em consonância com tantos outros, que a Constituição de 1988 significou um marco¹³, mas compreendemos que a ideia de Conselhos e outras formas de participação social lhes são anteriores – vale ressaltar que de 1930 a 1989 foram criados 5 conselhos nacionais e que de 1990 a 2009 foram criados 26 (IPEA, 2012). A vontade de participação de setores da sociedade civil é tão antiga quanto as barreiras impostas à participação.

O passo seguinte foi avançar no entendimento sobre o funcionamento do Consea-Rio. A metodologia utilizada consistiu na análise de material documental, tais como as Atas (feitas inicialmente pelos conselheiros e posteriormente pela Secretaria Executiva), cartilhas e cartas políticas. Adicionalmente, procuramos levantar as leis, editais e diretrizes produzidas sobre o Conselho. Tal material se mostrou muito importante, mas ainda deixava uma série de lacunas que buscamos preencher com as entrevistas.

As Atas se mostraram um material de grande valia. No total analisamos 76 Atas¹⁴, de 2009 a meados de 2016 (**ANEXO I**). Trata-se, contudo, de um material irregular e heterogêneo em qualidade. As primeiras Atas, de 2009 a meados de 2010,

¹³Segundo Silvia Cordeiro et al (2007), “a partir de então [1988], por força da Constituição, o Estado precisou reorganizar-se para conviver com uma nova forma de gestão pública, na qual se introduz o exercício da democracia participativa como prática social” (p. 205). A nova Carta Magna, por sua vez, representou um grande avanço com relação aos Conselhos, como podemos ver: “Os conselhos foram criados e institucionalizados, então, como um espaço público capaz de estabelecer uma interface entre a sociedade civil e o governo; e como um mecanismo político-institucional para aprofundar a democratização da sociedade brasileira, estimulando o envolvimento das associações civis, dos movimentos sociais e de outras formas de expressão da vontade popular na construção de um processo novo de governança democrática no nível local” (CORDEIRO et al, 2007, p. 206).

¹⁴ Que mesmo sendo bem elaboradas apresentam o olhar de um indivíduo específico que seleciona o que dará mais ou menos detalhes. Também podem ocorrer seleção no campo da linguagem sobre as palavras utilizadas (o que pode camuflar uma fala mais ríspida, um juízo de valor etc.), dado que é uma descrição. E mesmo não capta comportamentos gestuais ou falas paralelas etc.

eram ora mais detalhistas ora mais sintéticas. Eram feitas por membros do Conselho, o que ocasionou, inclusive, reivindicação dos conselheiros para que houvesse uma Secretaria Executiva que se encarregasse dessa tarefa, bem como que pudesse auxiliar na organização do Conselho. A partir do momento que se passou a ter uma Secretaria Executiva, em 2010, as Atas ganharam maior homogeneidade e riqueza de detalhes.

Na busca de compreender o funcionamento do Consea-Rio no que concerne as questões que estão além das Atas e dos documentos sobre o Conselho mapeados, procuramos realizar entrevistas qualitativas (**ANEXO II**) com algumas conselheiras e técnicas do poder público municipal¹⁵. Importante destacar de antemão a forte presença de mulheres no espaço do Consea-Rio, sendo elas maioria e compondo cerca de 80% das representações. Foram ao todo 10 entrevistas, com duração média de uma hora e vinte minutos, com conselheiras escolhidas pelo pesquisador sob o critério da participação ativa delas nas plenárias e ações do Conselho, bem como do conhecimento das mesmas sobre os assuntos abordados. Essas escolhas são arbitrárias, mas a expectativa presente é que com as entrevistas realizadas consigamos abarcar com a devida profundidade a formação da agenda em SAN na cidade do Rio de Janeiro. Vale constar que outras pessoas mais poderiam ter trazido valiosíssimas contribuições para este trabalho e que existem contribuições que estão indiretamente presentes, pois muito das análises são também produtos de conversas (geralmente com o propósito de melhorar o espaço do conselho) com conselheiras em conversas de corredor, durante as plenárias, na saída do prédio da prefeitura, em outros eventos etc.

Numa outra frente de pesquisa, procuramos afastar nosso olhar do Conselho. Passamos, então, a pesquisar sobre o município do Rio de Janeiro: as transformações urbanas, as remoções, o uso e ocupação do solo, a agricultura urbana, as transformações administrativas, as mudanças no corpo político, a organização e agenda política e social nas últimas décadas etc. Conseguimos assim compor uma espécie de panorama geral sobre o município, cenário dentro do qual nos propomos a problematizar o Consea-Rio. Entendemos que esse é um passo fundamental para entendermos o lugar (simbólico e físico) do Conselho e, ao mesmo tempo, um importante pano de fundo para

¹⁵ Mapeamos alguns atores para entrevistar no sentido em que a atuação deles nos chamava atenção. Os que já ocuparam a presidência, os que se mostravam mais combativos (ou se expunham mais) nos encontros, os que se envolveram mais fortemente nos debates que pautamos como prioritários, os técnicos da secretaria executiva.

entendermos como se constrói SAN no município. Também entendemos das insuficiências ao se abordar um lapso temporal tão grande como fizemos.

Com todo o material em mãos construímos ainda uma linha do tempo, a fim de facilitar a visualização do(a) leitor(a) sobre o desenvolvimento do tema ao longo dos anos. Nela, se encontram informações tanto sobre participação quanto sobre SAN. Sendo destacada a agenda do Consea-Rio nos últimos anos (ANEXO III).

É interessante problematizar desde já que, como participante regular do Consea-Rio, por mais que o pesquisador tente se manter alheio a certas questões, não raro, ele é “chamado” a intervir. Além de revelar suas posições ideológicas, esse exercício pode nos levar a influenciar os resultados da pesquisa e gerar conflitos com outros indivíduos. Ainda hoje, como pesquisador e militante, observo e participo dos encontros regulares do Conselho (desde 2015), de atividades externas, como as Pré-Conferências (foram realizadas cinco, das quais estive em quatro) e a 4ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em junho de 2015, o 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENAU), em outubro de 2015, e a Semana de Alimentação Carioca (SAC), em outubro de 2016, 2017, 2018 e 2019.

A observação participante fez parte do escopo metodológico utilizado no presente trabalho. Enquanto estive em campo montei um caderno de campo no qual fiz muitas e extensas anotações que tratam dos discursos e dos comportamentos dos agentes, bem como das agendas que ali eram desenvolvidas e tratadas. Temos consciência do poder retórico ou da pretensão de verdade proveniente da autoridade do sujeito que viu e vivenciou, parte da construção da autoridade do pesquisador em ciências sociais (OLIVEIRA, 2000; CLIFFORD, 2002). Tendo em vista as ambiguidades e as dificuldades já apresentadas, seguiremos mantendo a objetividade do texto abordando o conjunto dos pontos de vista, em constante vigilância epistemológica (BOURDIEU, 2004). E mais do que isso, entendemos a produção desse material como resultado de um processo coletivo, juntamente ao Programa de Pós-Graduação, que me proporcionou o conhecimento científico necessário, mas também com as pessoas que fazem parte do Conselho, dos movimentos sociais e ações coletivas com os quais tenho estado junto nos últimos anos.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Encerramos a introdução traçando para o(a) leitor(a) a estrutura escolhida para este trabalho. Vale já adiantar que em cada um dos capítulos, sempre que foi possível, abordamos os eventos em sua ordem cronológica, pois acreditamos que assim a leitura fique mais fácil de ser compreendida.

No capítulo 1 realizamos um profundo mergulho sobre a evolução urbana carioca, das muitas reformas pelas quais a cidade passou e de como isso afetou a população. Entendemos que foram políticas que tiveram como consequência o isolamento territorial e simbólico das populações mais pobres e destacadamente negras da cidade. Nesse movimento dinâmico, observamos também a continua supressão das áreas verdes, rurais, e nas quais se praticava a agricultura, dando vez a um crescimento urbano aparentemente desordenado a depender do interesse do Estado e da iniciativa privada (com forte presença da especulação imobiliária). Mas por outro lado destacamos a permanência de outras tantas áreas verdes, rurais, e as novas políticas que insidiam sobre elas, bem como sobre a continuidade da atividade agrícola, agora (possivelmente ainda) com forte apego de resistência. Olhamos para as mudanças políticas (institucionais, principalmente) e os diferentes grupos de poder que disputavam o Estado. A condição da classe trabalhadora e desempregada também nos deteve a atenção corriqueiramente. Nos detivemos no processo de transição do status da cidade de capital nacional para cidade-estado da Guanabara e mais tarde para a cidade do Rio de Janeiro (sendo capital do estado). Tais questões suscitam as diferentes correlações de força entre as diferentes esferas de poder aqui presentes. Mergulhamos sobre as mudanças políticas das últimas décadas: os megaeventos, as remoções, o estado da população carioca em relação a insegurança alimentar. Para fechar o capítulo abordamos a agricultura urbana carioca e sua relação com o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

No capítulo 2 contextualizamos o(a) leitor(a) acerca das políticas de participação social, abordando tanto as experiências que são referência em âmbito nacional quanto a experiência vivida na cidade do Rio de Janeiro na década de 1980 (os Conselhos Governo-Comunidade). A concepção de participação social (e seu próprio significado teórico) foi disputada e sendo modificada ao longo dos 1990 com o avanço neoliberal, o aumento do número de Organizações Não Governamentais (ONGs) e da chamada

responsabilidade empresarial social – cada questão dessas com seus rumos específicos. Abordaremos também as mudanças e continuidades provenientes da chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao topo do Executivo Nacional. Buscamos entender o desenvolvimento do debate sobre fome e desnutrição (do ponto de vista teórico, mas também de como tais questões põem a sociedade em movimento), que culminou mais tarde na elaboração do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Partimos depois para as principais políticas públicas sobre alimentação e nutrição, com destaque para a década de 1970 em diante. Ao longo desse capítulo, procuramos entender como vem se dando as diferentes articulações da sociedade civil sobre o tema e identificar as articulações que começaram a ganhar corpo na década de 1980 e que vão levar à criação do Consea Nacional em 1993. Mais à frente, procuraremos contextualizar como se deu a reativação do mesmo em 2003 e, com isso, resgatar os caminhos pelos quais se deu a criação do Consea estadual e municipal.

No capítulo 3 nos debruçamos sobre os processos que levaram à construção da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na cidade do Rio de Janeiro a partir do Consea-Rio. Nosso primeiro esforço foi a compreensão de como o debate de participação social e de SAN foi ganhando maturidade na cidade. Foi essencial nesse resgate as perspectivas e narrativas retiradas das entrevistas realizadas com as conselheiras do Consea-Rio, as quais vão desde as articulações provenientes de movimentos sociais pós redemocratização até a necessidade de entidades do campo da Nutrição para dialogar mais intensamente com a sociedade civil. Depois abordamos os anos de funcionamento do Consea-Rio, de 2003 a 2009, quando o Conselho já existia mas não operava de maneira regular. Por fim, tratamos dos últimos 10 anos do Conselho, dos temas levados nesse espaço, na atuação dos conselheiros e sobre a própria institucionalização do Consea-Rio. Na análise da agenda do Conselho, acabamos priorizando os temas relacionados com a agricultura urbana e com a luta para a aprovação da Losan-Rio.

Depois do capítulo 3 apresentamos nossas conclusões, procurando articular os elementos apurados e problematizados ao longo dos três capítulos anteriores e apresentando para o(a) leitor(a) nossas principais reflexões sobre os caminhos e descaminhos do Consea-Rio e da agenda de SAN no Rio de Janeiro nos últimos anos. Procuramos, com isso, tecer perspectivas também quando ao futuro na direção do fortalecimento da agenda de SAN numa cidade que pouco reflete sobre o seu

abastecimento, sobre a produção agrícola (rural e urbana) e sobre a qualidade da alimentação. Esperamos que o(a) leitor(a) goste da leitura, que enriqueça seus conhecimentos ao ler estas páginas e que entenda que este é um processo em permanente construção e diálogo que não termina por aqui (e que envolve teoria e prática).

CAPÍTULO 1 – SITUANDO A PESQUISA: A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O espaço urbano é aquele que coloca o homem em total dependência do acesso aos serviços públicos, seja em nível de abastecimento, seja na possibilidade de deslocamentos no interior da malha urbana etc. Sem contato com tais fatores a vida na cidade torna-se inviável. O homem, em habitat urbano, tem de se inserir forçosamente neste sistema, em última instância, eminentemente político (SARMENTO, 2015, p. 41).

Este capítulo tem o objetivo de apresentar uma seleção de processos históricos e sociais que permitirão compreender melhor alguns aspectos da cidade do Rio de Janeiro que se relacionam com o nosso objeto de pesquisa. Esses processos históricos, sociais e políticos, elegidos pelo autor, nos ajudarão a montar um grande pano de fundo sobre o qual se situa o Consea-Rio. Sempre que possível nossa abordagem procurará ser multiescalar (abrangendo múltiplas relações espaciais e temporais) e interdisciplinar (articulando as dimensões geográfica, econômica, social, cultural e política).

Um dos aspectos mais importantes e marcantes da cidade do Rio de Janeiro que destacamos é a elevada desigualdade social que apresenta em sua estrutura social. Essa desigualdade se expressa no território, na qualidade de vida das pessoas, na distribuição de recursos sociais (tais como o acesso a serviços públicos, como de saúde e de saneamento) e chega à mesa, na qualidade da alimentação. A organização política e administrativa da cidade também será abordada, bem como as lutas por emancipação administrativa (quando os poderes locais buscavam se desprender da dependência federal, principalmente no contexto do Rio de Janeiro quando capital do país) e por participação (como, por exemplo, a experiência de participação nos Conselhos Governo-Comunidade). Somos conscientes de que abordagens do tipo podem incorrer em simplificações e a seleção de dados sempre são problemáticos, pois nos levam a generalizar aspectos de uma realidade complexa como a do Rio de Janeiro, que hoje possui mais de 6 milhões de habitantes e é a segunda maior população de um município brasileiro. Mas, mesmo assim, decidimos construir, através de uma abordagem histórica, uma visão sobre essa cidade.

Há muitas décadas o Rio de Janeiro vivencia importantes transformações, as quais entendemos ser resultado da sua projeção como a vitrine (para além da ideia de cartão postal) do país. Tais transformações parecem ser, de tempos em tempos, um processo que a cidade vive, deixando marcas no seu território. Resultam daí realidades muito distintas que convivem lado a lado, disparidades e contrastes entre diferentes

valores, prioridades, interesses e conflitos. O Rio de Janeiro encerra realidades diversas. A mesma vizinhança pode abrigar – em diferentes graus, a depender da região da cidade – áreas enobrecidas e ricas (enriquecidas), repletas de edifícios de grande valor comercial, e áreas ou bolsões mais pobres (empobrecidas), onde instalam-se humildes e precários lares com pouco acesso aos serviços públicos básicos. Pessoas com alta renda e alto padrão de vida “compartilham” – sendo nas últimas décadas muito comum esses grupos se auto-isolarem em enclaves e condomínios – o espaço de forma desigual com pessoas com renda baixíssima e alto grau de precariedade no acesso a bens (simbólicos e materiais) e serviços. Isso dá ao Rio de Janeiro o tom de uma *cidade partida*¹⁶, chamando atenção para os extremos da ordem socioespacial. Outro contraste se dá nas muitas áreas verdes junto às áreas urbanizadas, são morros, maciços, florestas etc. que resistem – muito graças a intervenção de movimentos da sociedade civil – à expansão da cidade e às novas ocupações que vão surgindo a cada novo ciclo de desenvolvimento econômico.

Com a caracterização ampliada da trajetória do Rio de Janeiro, procuraremos destacar e transmitir as distintas dinâmicas que constituíram o processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro, com destaque para como foi se minando a agricultura local, empurrada – quando não repelida – para as margens da urbe, eliminada ou inviabilizada pelas ideias de modernização e pela especulação imobiliária. A população mais pobre/empobrecida (em maioria negra) esteve sempre no centro desse processo, sendo igualmente repelida às margens da urbe, buscando refúgio em áreas que (ainda) não eram alvo da especulação imobiliária e em ocupações irregulares erguidas em novas frentes de expansão – como nos morros e bairros distantes¹⁷. A história do Rio de Janeiro, em nossa visão, não pode ser dissociada de uma história de remoções, de práticas autoritárias e de favorecimento de interesses corporativos e clientelísticos. Tudo isso conforma uma dinâmica particular cujo entendimento não é simples.

¹⁶ A ideia de cidade partida é atraente, porque o dualismo se mostra a quem circule pela cidade e porque o dualismo representa ainda uma ruptura entre grupos sociais distintos (o que alavanca formas de solidariedade, expressões culturais, redes de sociabilidade etc. distintas), muitas vezes com relativo confinamento geográfico dos grupos menos favorecidos (separando dois mundos: o dos incluídos e o dos excluídos). Mas, de certa forma, tal ideia simplifica demasiadamente a diversidade sócio-ocupacional que temos na cidade, as relações (na reprodução da força de trabalho, por exemplo) entre os diferentes grupos sociais que ocupariam cada qual uma parte dessa cidade partida e ainda torna nebulosa a diferenciação entre os padrões de segregação em diferentes períodos.

¹⁷ É interessante relativizar o uso dessa ideia de distantes. Copacabana está distante para um morador de Campo Grande assim como Campo Grande está distante para um morador de Copacabana. Não raro já ouvi militantes da Zona Oeste pondo que tal região era o seu centro. Distante, no texto, significa estar longe dos centros econômicos da cidade.

1.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

O Rio de Janeiro foi a capital do Brasil por quase 200 anos, de 1763 a 1960. A escolha da cidade para Distrito Federal se deu principalmente pela importância do porto no escoamento de metais preciosos extraídos de Minas Gerais. A chegada da família real em 1808 trouxe uma nova classe de sujeitos – a Corte¹⁸ – para a então Província do Rio de Janeiro. Isso alterou a dinâmica local e logo a cidade começou a ter modificada sua estrutura física, bem como política, cultural, econômica e social. Interessante notar, e isso foi claro no Rio de Janeiro, que as mudanças na organização social e os conflitos entre as classes dominantes e subalternas, deixaram expressões físicas na cidade. Dos conflitos, um dos desdobramentos foi a independência em 1822, que inaugurou o período imperial (1822-1889). Foi uma independência com custo (dívida) e com o protagonismo do filho de Portugal, Dom Pedro I, que passou a ser o imperador.

Inicialmente a capital do Império se desenvolveu num território limitado, dividido administrativamente em freguesias. No primeiro terço do século XIX, a ocupação se deu basicamente no que hoje é o Centro e sua região portuária, região cercada por morros e limitada pelo mangue¹⁹ (onde hoje é o Estácio e a Cidade Nova). No restante, a Província era rural. Ao Sul, no Catete, Glória e Botafogo²⁰ começavam a se formar chácaras.

Também entre as áreas rurais havia diferenciação. Enquanto as freguesias situadas a grandes distâncias do centro mantinham-se exclusivamente rurais, e fornecedoras de gêneros alimentícios à Corte, aquelas áreas mais próximas das freguesias urbanas pouco a pouco viam suas fazendas retalhadas em chácaras que, de início reservadas às atividades de fim-de-semana das classes dirigentes, foram aos poucos transformando-se em local de residência permanente, justificando inclusive a criação de novas freguesias (ABREU, 2013, p. 37).

Tínhamos ainda a existência de quilombos, que exerciam também atividade campesina:

Em 1814, falava-se no Rio de Janeiro de quilombos na Tijuca, região marcada nos mapas coloniais com a designação “serra dos pretos forros”. Os subúrbios de Inhaúma, Irajá e Jacarepaguá, e principalmente a região da Lagoa (mais tarde denominada Lagoa Rodrigo de Freitas, nome de um antigo grande proprietário local), eram conhecidos redutos de pequenos, móveis e inúmeros ajuntamentos quilombolas entre as artérias da corte do Rio de

¹⁸ Vale ressaltar que a comitiva real era formada por mais de 15 mil pessoas.

¹⁹ Essa área foi aterrada e teve criada um canal de escoamento nos primeiros anos da década de 1850, num empreendimento promovido por Mauá. Essas obras possibilitaram a ocupação em larga escala da área.

²⁰ Vale destacar que em 1844 foi inaugurado o serviço de barcos a vapor que conectava a aristocracia de Botafogo a Saco do Alferes (atual Santo Cristo).

Janeiro. Com a proximidade urbana, negociavam os produtos de suas roças e frutas silvestres com taberneiros, viajantes e escravos ao ganho (GOMES, 2015, p. 17).

A oferta de transporte coletivo e a criação de infraestrutura nos mostram a forma como se dava a organização da sociedade que se formava, indicando as áreas de expansão e seu papel no funcionamento da cidade. A abertura de estradas e caminhos saídos do Centro se dava em dois sentidos até meados do século XIX: um no sentido das freguesias da Lapa, da Glória, do Catete e de Botafogo, onde se formavam chácaras; e outro no sentido de São Cristóvão, local de residência imperial e o primeiro local onde circularam as diligências²¹.

Na década de 1850 foram introduzidas ferrovias, bondes e ônibus com tração animal. A linha férrea inicialmente tinha a função de auxiliar no escoamento de café – que começava a ter produção concentrada no Vale do Paraíba, levando-o até o porto da Província do Rio de Janeiro²². Desse modo se tornava possível a expansão e a abertura de novos locais de moradia. Foi nesse contexto que começou a se formar o subúrbio carioca, que crescentemente foi servindo de moradia para a mão de obra operária da cidade. A ferrovia, que também avançou para a Baixada Fluminense no século XIX, implicou na transformação de freguesias que até então se mantinham exclusivamente rurais. Essas áreas, com o avanço da especulação imobiliária acabaram sendo loteadas e comercializadas, gerando o aumento da população nessas regiões.

O subúrbio carioca, local onde as classes trabalhadoras mais empobrecidas iam morar, se formou e cresceu principalmente em torno da linha do trem²³. Muitos engenhos começaram a lotear suas terras nesse momento. Ao mesmo tempo, se criava no subúrbio estigmas e preconceitos, passando a ser um elemento depreciativo ser chamado de suburbano. O subúrbio criou ainda modos de vida autênticos, no gosto e fazer musical, no comportamento, na estrutura das residências etc. Para além de seu uso residencial, progressivamente o subúrbio também foi tornando-se local de instalação de

²¹ Carruagens puxadas por cavalos ou burros para o transporte coletivo de passageiros.

²² Anteriormente, quando do predomínio do cultivo de cana de açúcar, até meados do século XIX, a utilização dos transportes fluviais (dada a rede de rios navegáveis existentes) eram uma das principais formas de traslado de mercadorias. Também era por ela que se fazia o escoamento de gêneros agrícolas e pecuários, que saíam principalmente do entorno da Baía de Sepetiba até o centro do Rio (ANDRADE, 2012).

²³ As datas de implantação das principais estações no final do século XIX e início do XX são: Engenho Novo (1858), Cascadura (1858), Nova Iguaçu (1958), Queimados (1858), Japeri (1858) Deodoro (1859), São Cristóvão (1859), Riachuelo (1869), Piedade (1873), Realengo (1878), Santa Cruz (1878), Campo Grande (1878), Pavuna (1883), Belford Roxo (1883), Méier (1989), Magé (1896) e São João de Meriti (1910).

indústrias, bem como de instituições militares e comerciais. Escritores da época nos são de grande valia para entender o subúrbio, os suburbanos e as dinâmicas desses locais – destacou-se nisso, com grande competência, Lima Barreto²⁴ (ANEXO IV).

Vale lembrar que a instituição escravidão ainda estava em pleno vapor. Na cidade do Rio de Janeiro havia 100 mil escravizados em 1860, numa população total de 250 mil pessoas; em 1872 o total de negros escravizados foi reduzido para 47 mil²⁵ (ROLNIK, 2013). No Centro era comum os escravizados que possuíam atividades domésticas e os escravizados de ganho²⁶. A população negra e livre constituía a maioria na camada mais empobrecida da cidade e acabou ocupando largamente as encostas dos morros e subúrbios, tais moradias foram ao longo do tempo estigmatizadas, alvos de preconceito amplamente disseminado. O que nos é fundamental é o entendimento de que o racismo agiu e ainda age na forma de organizar o território, na manutenção das desigualdades e da ordem (de supremacia branca). O racismo age de maneira profunda, atuando de diversas formas e em praticamente todas as instituições. Nesse sentido, o racismo é estrutural²⁷ (ALMEIDA, 2018). A instituição escravidão, que no Brasil durou longos séculos, deixou suas marcas mesmo após seu fim, num mandonismo latente, no autoritarismo amplamente disseminado, nas violências cotidianas, no racismo ainda presente e expresso de diversas maneiras etc.

É importante reforçar – e tomando o exposto acima – que “a segregação espacial reproduz uma segregação social, servindo para delimitar espaços da cidade ou de um bairro” (LINS, 2010, p. 19). Essa segregação ganha concretude também em signos, como nos nomes subúrbio/suburbano, favela/favelado e periferia/periférico, que por vezes são apresentados em oposição à “outra” cidade. Os termos pejorativos e

²⁴ Destacamos a figura de Lima Barreto, mas outras tantas, como Machado de Assis e João do Rio, poderiam ter sido mencionadas.

²⁵ Nos censos paulistas temos, em 1854, 30 mil habitantes, sendo 8 mil escravizados. E em 1872, dos 12 mil negros que havia na cidade, 3,8 mil eram escravizados (ROLNIK, 2013). Isso para termos um comparativo entre a organização social do Rio de Janeiro e de São Paulo em tal período.

²⁶ Os “escravos de ganho” realizavam tarefas para terceiros na cidade, tendo os rendimentos daí recebidos partilhados com seu senhor. Eram escravizados alugados a terceiros, por hora ou dia.

²⁷ Segundo Silvio de Almeida: “Assim como a instituição tem sua atuação condicionada a uma estrutura social previamente existente – com todos os conflitos que lhe são próprios –, o racismo que esta instituição venha a expressar é também parte desta mesma estrutura. As instituições são apenas a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos. Dito de modo mais direto: *as instituições são racistas porque a sociedade é racista*” (ALMEIDA, 2018: 36 – grifos do próprio autor). Bom frisar, como posto pelo próprio Silvio de Almeida, o fato de ser o racismo estrutural não implica na desresponsabilização dos indivíduos.

generalizantes²⁸ para subúrbio, não raro, significavam que aquelas áreas concentrariam os “menos afortunados”, sendo inconcebível que as “classes superiores” lá morassem (FERNANDES, 2010). Mas os signos podem ser – e constantemente são – modificados, ressignificados ou suprimidos/substituídos. Não raro podem coexistir ou disputar diferentes interpretações e entendimentos. É importante estarmos atentos a essas formas de violência simbólica, pois, uma de suas consequências é a informação e a legitimação de ações e políticas públicas. O Estado também pode ser caracterizado como o possuidor do “monopólio da violência simbólica legítima” (BOURDIEU, 2015: 30), o que nos interessa neste trabalho como um todo.

Na região sul da cidade a ocupação foi sucedida pelas linhas de bonde. Foram muitos os gastos na estruturação dessa região da Capital, para a qual migravam as elites dominantes que antes residiam no Centro. A “Zona Sul” e o Centro concentravam os gastos com infraestrutura – esgoto, água, iluminação etc. – deixando o subúrbio, largamente povoado por negros e mestiços, à margem dos investimentos públicos. Os investimentos no subúrbio, eram normalmente para garantir a estrutura para as indústrias que para lá migravam. Vale notar que os gastos na “Zona Sul” e na região central vinham de investimentos dos governos da União e da Capital, com intensa participação de bancos nacionais e estrangeiros. Junto com esses investimentos, muitas firmas estrangeiras aqui se estabeleceram, adquirindo concessões para provisão de serviços públicos do Governo Imperial, como a americana Botanical Garden Railroad Company, com serviço de bondes²⁹ de burro em 1868, e a inglesa Rio de Janeiro City Improvements Company Limited, com serviço de esgoto sanitário em 1862.

O capital nacional, proveniente de grande parte dos lucros da aristocracia cafeeira, dos comerciantes e financistas, passou cada vez mais a ser aplicado em propriedades imóveis nas áreas servidas pelas linhas de bonde. O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as decisões sobre as áreas que seriam servidas por bondes, além de ser responsável pela provisão de infraestrutura urbana. Os dois, entretanto, nem sempre atuavam separadamente, aliando seus esforços em muitas instâncias, quando esta associação era desejada, ou mesmo inevitável, como no caso da criação de novos bairros (ABREU, 2013, p. 44).

²⁸ É bom ter em mente que essas áreas apresentam semelhanças e diferenças entre si, o que mostra o caráter não homogêneo do que seria o subúrbio ou a favela – o suburbano ou o favelado. Por vezes a diferença se apresenta no interior da área mesmo, havendo, inclusive, distintas realidades e percepções sobre diferentes subúrbios ou mesmo entre os que estão de um lado ou outro da linha do trem (LINS, 2010).

²⁹ A palavra “bonde” vem inclusive dos cupons (*bonds*) que a empresa vendia ao público a fim de contornar problemas com falta de troco.

No final do século XIX o café já enfrentava crises de superprodução e tais crises afetavam diretamente a condição de vida do trabalhador do campo, o que ocasionava na migração deles da área rural fluminense para a região central, urbana, até mesmo em busca de novas oportunidades no setor fabril que vinha se desenvolvendo – vale lembrar de que no século XIX tivemos legislações que dificultaram o acesso da população à terra, como a Lei de Terras (1850), sendo esse mais um fator de estímulo às migrações. Diante da crise do setor cafeeiro, uma série de políticas foi adotada a fim de sustentar os ganhos desses produtores (que concentravam grande capital econômico e político), com destaque para a desvalorização cambial – que, ao mesmo tempo que sustentava artificialmente as receitas dos exportadores, implicava o aumento do custo das importações. Isso afetava a indústria nascente, dependentes de matéria-prima, bem como o custo de vida da população, dependentes de bens de consumo (corriqueiros) que eram importados³⁰. Se sacrificava boa parte da população em nome dos interesses do setor cafeeiro.

O fim da escravatura, em 1888, associado à Lei de Terras, legislação que dificultava o acesso dos pobres à terra, contribuiu para transferir enormes contingentes demográficos até o Rio de Janeiro, sede do governo central. Essa, que já era a maior cidade brasileira em população, passou a enfrentar uma grave crise habitacional. **Sua população sofria com a carestia**, um aumento generalizado de preços, já que praticamente tudo o que consumiam, exceto parte da alimentação, era importado. Ao sustentar a renda dos exportadores de café com desvalorizações cambiais, o governo transferia o ônus dessa política aos residentes urbanos que não tinham como se defender do aumento do custo de vida (SANTOS e MOTTA, 2003, p. 21 – grifo nosso).

Importante frisar que na Capital, por concentrar boa parte das instituições governamentais, se encontrava grande contingente de funcionários públicos, que com rendimentos acima da média, representavam importante público consumidor e “seguravam” a renda da cidade (SANTOS e MOTTA, 2003, p. 21).

Na segunda metade do século XIX a região central da cidade ainda concentrava boa parte das indústrias³¹ de bens de consumo. Com a progressiva valorização do solo na região, as indústrias seguiram os traçados da linha do trem rumo ao subúrbio, junto com boa parte da mão de obra. Até então, no Centro, muitos desses trabalhadores viviam nos cortiços, que ao longo dos séculos XIX e XX foram se multiplicando em número e em capacidade. Boa parte da população mais empobrecida morava nos

³⁰ Para Ângela Penalva Santos e Marly Motta (2003) essas políticas socializavam as perdas, mas mantinham a renda dos exportadores.

³¹ Dedicadas à fabricação de calçados, chapéus, mobiliários, tecelagem, bebidas etc.

cortiços do Centro, dado que os empregos se concentravam nessa área e que, com isso, eliminavam os custos do transporte, além do que, morar na cidade também era uma fuga à vida que se levava sob a tutela/dependência/submissão existente na relação com os grandes fazendeiros (senhores de terra). Com a justificativa da modernização, na administração do médico baiano Barata Ribeiro (1892-1893), foram postos abaixo vários cortiços, em operações de caráter policial-militar, como no episódio da demolição do famoso cortiço Cabeça de Porco. Os morros, pouco valorizados pela especulação imobiliária e onde não havia investimento do poder público começariam então a ser largamente ocupados pela população pobre que era expulsa dos cortiços.

1.2 REFORMA PEREIRA PASSOS, CARLOS SAMPAIO E O PLANO AGACHE: MUDANÇAS DE CIMA PARA BAIXO

A Reforma promovida pelo engenheiro e prefeito Francisco Pereira Passos³² (1902-1906), indicação³³ do presidente Rodrigues Alves (1902-1906), foi certamente marcante. Tratou-se “[d]o primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano, reorganizado agora sob novas bases econômicas e ideológicas, que não mais condiziam com a presença de pobres nas áreas mais valorizadas da cidade” (ABREU, 2013: 63). No teor do plano constava a intenção de “embelezar” e “sanear” a cidade que deveria ser espelho da nação, o que implicava em contrapartida tomar medidas contra as áreas mais pobres. Foram ampliadas ruas e, pela primeira vez no Brasil, muitas delas foram calçadas com asfalto (no Catete, na Glória, em Laranjeiras, em Botafogo e no Centro); estátuas imponentes foram postas em várias praças do Centro; começou-se a construção do Teatro Municipal; Copacabana foi integrada de vez ao espaço urbano. O Governo Federal investiu no Porto da cidade e na abertura das avenidas que lhe davam acesso, em vias de facilitar a circulação de mercadorias etc. Ao mesmo tempo, nessa tentativa de “embelezar” a cidade, muitas práticas foram proibidas, como: a venda por

³² Pereira Passos graduou-se em Paris. Onde pode acompanhar durante sua estadia as obras empreendidas por Georges Haussmann na capital da França. Mais tarde, em 1873, foi diretor do estaleiro Ponta de Areia, do Barão de Mauá. Em 1884 foi presidente da Companhia Carris de São Cristóvão. Em 1887 fundou uma serraria, que foi uma das maiores fornecedoras de madeira para a construção de palacetes e mansões no centro do Rio. Assim, o futuro prefeito foi podendo acumular capital político, via relações no poder público e privado. Pereira Passos, que à época da reforma também ficou conhecido como “bota-abaixo”, foi indicação do então presidente Rodrigues Alves (SANTOS e MOTTA, 2003, pp. 7-9).

³³ A lei orgânica de 1892 punha que no Distrito Federal caberia ao Executivo Federal a escolha do prefeito, devendo tal escolha ser aprovada pelo senado federal. O objetivo era neutralizar politicamente o Distrito Federal. Vale frisar o complexo campo político da capital do Brasil, já que sediava a cúpula do poder político nacional, estadual e municipal. A escolha do engenheiro (executivo/empresário) Pereira Passos se deu sob a estratégia de transmitir ser uma escolha “apolítica” (SANTOS e MOTTA, 2003, pp. 11-13).

ambulantes; a mendicância; o ato de cuspir na rua, a ordenha de vacas em público, o ato de urinar fora de mictórios etc. Adicionalmente vários cortiços foram demolidos e os existentes foram proibidos por lei de sofrer reparos.

Durante a Reforma Pereira Passos as remoções foram rotina, e grande parte da população se viu forçada a migrar para a casa de outras famílias, mudar para o subúrbio (para onde a maioria foi) e/ou a pagar altos aluguéis no Centro. Outra alternativa foi a ida para os morros, até então pouco habitados: a favela se tornou a grande alternativa para muitos. Essas medidas eram legitimadas por grupos sanitaristas que associavam os cortiços e as aglomerações das classes populares a verdadeiros focos de doenças, da febre amarela à varíola. A medicina social serviu como pano de fundo para a profusão de reformas que ocorreram no então Distrito Federal, o que acabava indo ao encontro dos estudos, projetos e processos eugênicos que visavam ao “embranquecimento” das áreas de maior investimento da cidade.

Para Raquel Rolnik (2013) vários territórios negros (que eram povoados também pelos não-negros pobres da cidade), produto da segregação racial, discriminação e dominação branca, foram atingidos em cheio por essas reformas. Cita os casos dos bairros da Gamboa e da Saúde, as moradias coletivas dos cortiços e da Cidade Nova etc. À época houve grande revolta (contida pela intervenção militar) dessa população que se via expulsa do Centro e que passaria então a ocupar os morros da cidade ou migrar para os subúrbios. Tais fatores vistos acima serviram também como combustível para a Revolta da Vacina.

As favelas cariocas significam nesse momento o esforço pela permanência devido ao número de empregos concentrados na região central, motivados pela economia (de tempo e de dinheiro) com transporte e pela ideologia (e também o direito) de habitar tal região. Importante lembrar que era também de interesse das indústrias locais e das classes dominantes a manutenção nas redondezas do centro, de grupos pobres que vendiam sua força de trabalho a baixo custo. Quanto ao processo de industrialização do subúrbio, também houve aí o processo de crescimento das favelas no entorno das zonas industriais – um exemplo emblemático é o da favela do Jacaré. Ainda hoje podemos encontrar em muitas regiões da cidade indústrias e velhos galpões abandonados. Vale constar que houve indústrias na Zona Sul da cidade, porém a pressão da elite local somada ao interesse do mercado imobiliário especulativo sobre as terras, que elevaram os preços dos terrenos, redirecionaram os investimentos. As favelas na

Zona Sul, que sofreram muitas intervenções – chegando muitas vezes às remoções de grande número de famílias –, eram ocupadas por muitos trabalhadores que abasteciam com suas mão-de-obra o setor de serviços da região³⁴.

Na década de 1920 a cidade voltaria a sofrer grandes transformações, era a gestão do engenheiro Carlos Sampaio (1920-1922). Foram sucessivas obras de grande porte: como o desmonte do morro do Castelo, a construção da Avenida Maracanã, a canalização de rios na Tijuca, a reconstrução da Avenida Atlântica (antes havia sido destruída por uma ressaca), foi concedida a uma companhia particular o loteamento da Urca, a região da Lagoa foi incorporada ao restante da cidade etc. Com tais transformações objetivava-se alterar a cidade para a comemoração dos 100 anos da independência. O discurso de que se tratava de medidas de higiene e embelezamento estavam no centro as argumentações (tal como na reforma promovida por Pereira Passos).

Temos ainda na década de 1920 a entrada do concreto armado no setor da construção civil – o que permitiu fazer prédios com mais de seis andares – e a elaboração do Plano Agache – do arquiteto francês Alfred Agache durante a gestão do engenheiro paulista Antônio Prado Júnior (1926-1930).

O Plano Agache não chegou a ser implementado, mas a ideologia de erradicação das favelas que o permeava, vista como problema social e estético, permaneceu. Um dos objetivos do Plano Agache era a separação espacial entre as classes sociais. A fórmula apresentada por Alfred Agache para a resolução dos problemas da República Velha – ou seja, a intervenção do Estado no processo de reprodução da força de trabalho urbana – se constituirá a mola mestra de ação política governamental com Getúlio Vargas. No Rio de Janeiro isso se deu com a nomeação para a Prefeitura do pernambucano Pedro Ernesto (1931-1934 e 1935-1936) (ABREU, 2013, p. 90).

³⁴ Em diálogo com o que vimos anteriormente sobre territórios negros, destacamos que pelos Censo de 1980 as populações de Copacabana, Botafogo e Lagoa eram de predominância branca – com uma população preta e parda de 13,41%, 16,35% e 22,43%, respectivamente. Tijuca e Vila Isabel, na Zona Norte chamam atenção também pelo baixo contingente de pretos e pardos: 18,73% e 18,96% respectivamente. No Censo de 2000 temos que pretos e pardos nos bairros de Copacabana, Botafogo, Lagoa são respectivamente 14,8%, 15,4% e 13,5%. Contrastando grandemente com a população preta e parda do Complexo do Alemão, Rocinha e Cidade de Deus: 53,10%, 45,10% e 62,24%, respectivamente (ROLNIK, 2013).

1.3 DOIS CASOS DE CRISE DE ABASTECIMENTO E A AGRICULTURA DA REGIÃO

As guerras mundiais nos afetaram enormemente com reflexos no abastecimento da cidade. Vale a pena destacar tais episódios para entender o funcionamento político e social do período.

A Primeira Guerra mundial significou um momento de diminuição drástica nas importações e de crise de abastecimento do Distrito Federal³⁵ (Rio de Janeiro). A nova conjuntura de restrições e crises, desencadeou um grande fluxo de investimentos para a ampliação do setor industrial da capital do país e a ampliação das rotas de conexão com as freguesias rurais (ABREU, 2013: 74), provocando um rearranjo do espaço da cidade. A classe dominante era a dos senhores do café, o que implicava na manutenção de uma série de políticas adotadas em prol da comercialização desse gênero, como a política de câmbio baixo. Dessa forma se favorecia a exportação e aumentava os preços do mercado interno. A produção de alimentos e o abastecimento da cidade, nessa ocasião, estavam nas principais agendas de reivindicações populares. Houve, no período, uma série de movimentos (operários) de base anarquista a fim de evidenciar que estavam descontentes com as políticas governamentais (ABREU, 2013, p. 71).

As greves do ano de 1917 no Brasil tiveram como um dos motivos de sua eclosão a carestia que vinha se alastrando entre os operários, o que colocava a alimentação no centro de suas agendas. Com os países europeus em guerra, muitos gêneros alimentícios aqui produzidos passaram a ser exportados³⁶, o que impactava o abastecimento do mercado interno, dada a alta lucratividade do mercado externo. Ademais, outros fatores contribuíram com essa situação, como o monopólio da “produção, comercialização e do crédito por companhias e bancos estrangeiros” (ANEXO V), além da recorrente prática de estocagem de alimentos, a fim de esperar o momento propício para a comercialização (especulação): quando os lucros fossem os maiores possíveis.

³⁵A cidade do Rio de Janeiro foi capital da colônia a partir de 1763, se mantendo capital (município neutro) no Império e durante a República (quando ganha a nomenclatura de Distrito Federal). O Rio de Janeiro deixa de ser capital em 1960, quando se torna a cidade-estado da Guanabara. Seu status muda novamente em 1975 quando se funde ao estado fluminense, se tornando a capital desse.

³⁶ Entre 1911 e 1915 a média anual em toneladas da exportação de arroz, feijão, milho, charque e batata foi de 144, 360, 488 e 1.061 respectivamente. Para os anos de 1916 e 1920 as exportações de arroz subiram para média anual de 236.655 toneladas, de feijão para 291.753t, de milho para 51.065t, de charque para 29.253t e de batata para 11.168t (LINHARES e SILVA, 1979: 31).

O Estado, então, interviu criando o Comissariado de Alimentação Pública, buscando assim evitar que as tensões sociais se agravassem. Tal política de intervenção e regulação estatal – tabelando preços, inclusive – garantia a permanência das relações sociais de produção e buscava dar racionalidade técnica ao abastecimento. A medida enfrentou duras reações e chegou a ser acusada de ser uma medida socialista ao incidir sobre o “livre mercado”. Outras medidas foram tomadas por parte do Estado. Mas isso não significou o fim da carestia, que passou a ser considerada o grande mal da sociedade nos anos seguintes (LINHARES e SILVA, 1979). Com o fim da Primeira Guerra Mundial o país voltou às suas atividades usuais de exportação.

Já a partir da década de 1930, o Sertão Carioca³⁷, atual zona oeste da cidade, e a Baixada Fluminense foram destino de investimentos na produção da cultura de cítricos, principalmente laranja. A Inglaterra era expressiva compradora das laranjas plantadas e colhidas nessa região. Durante o período colonial o Sertão Carioca foi bastante utilizado para o cultivo de monoculturas, tais como a cana, o café e a laranja³⁸. Diga-se de passagem,

Antes de 1930, aproximadamente, parte do abastecimento do Rio de Janeiro era feito pela agricultura do Distrito Federal. Um dos grandes núcleos agrícolas era Vargem Grande, entre o maciço da Pedra Branca e a Baixada de Jacarepaguá, ocupado por sítiantes que alugavam as terras por quatro ou cinco anos, cultivando hortaliças e frutas. Maiores centros produtores de cereais e outras plantas alimentícias, levando-se em conta o número de abastecimentos e a produção, eram os distritos de Santa Cruz, Guaratiba, Campo Grande, Jacarepaguá e Irajá, destacando-se o feijão, arroz, mandioca e o milho, conforme o Censo de 1920 (LINHARES e SILVA, 1979, pp. 99-100).

Na década de 1930, com Getúlio Vargas à frente do Poder Executivo nacional, tivemos um período de intensa intervenção estatal, com iniciativas de organização da máquina pública e o fomento ao processo de industrialização e urbanização. Foi um período da criação de várias autarquias, comissões etc. A eclosão da Segunda Grande

³⁷ Termo cunhado por Magalhães Corrêa na obra *O Sertão Carioca*, de 1936.

³⁸ A ordem, no caso, muito nos importa. A cana-de-açúcar começou a ser cultivada em Campo Grande, bairro da Zona Oeste, em meados do século XVII. Tal produção se intensificou um século depois, mas perdeu força com a migração da mão-de-obra escrava para as Minas Gerais e para a concentração da cultura de cana no Nordeste. No final do século XVIII começou o investimento na lavoura de café, muito forte no Mendanha, outro bairro da Zona Oeste, mas também em outros bairros, como (atualmente) Inhaúma, Jacarepaguá, Guaratiba e Tijuca – e também na hoje Baixada Fluminense. Isso durou até meados do século XIX, quando a cultura perde intensidade devido a escassez de mão-de-obra e a má qualidade do solo para tais cultivos. O café se desenvolveu melhor em outras regiões, como em Resende e no Vale do Paraíba. A partir da década de 1920 começou o forte investimento na citricultura, principalmente visando o mercado exterior. Essa fase durou até o fim da 2ª Guerra mundial (1939-1945), quando houve forte queda nas exportações e as lavouras foram atacadas pela praga Fumajina, aumentando o custo da produção. Com o declínio da citricultura o investimento se voltou para o loteamento das áreas de cultivo (SILVA, 2013).

Guerra nos conduziu novamente para uma conjuntura similar a vivida na Primeira. Em 1939, 10 produtos alcançaram grandes cifras no mercado de exportação: café, algodão, cacau, couros e peles, laranja, carnes, cera de carnaúba, mamona, fumo e tortas oleaginosas. A maior alta se deu na citricultura, destacadamente de Nova Iguaçu (RJ), que seguiu aumentando sua produção. Essa subida só cessou quando o principal país para onde se exportava a produção brasileira de cítricos, a Inglaterra (consumia 60% das exportações), começou a estabelecer cotas de importação, favorecendo a citricultura sul-africana. O Estado, em contrapartida, buscou estimular a produção voltada para o mercado interno, preocupação expressa em nível municipal pelo Conselho Federal de Comércio Exterior (ANEXO VI), em 1936, quando defendeu o potencial da cidade em abastecer-se e em contribuir com a redução do alto custo de vida enfrentado aqui. De 1937 a 1939 o Distrito Federal viveu, novamente, uma grave crise de abastecimento que teve como resposta o tabelamento dos preços dos gêneros alimentícios. Logo depois, em 1939, o governo federal criou a Comissão de Abastecimento³⁹, órgão de controle/normatização do abastecimento, subordinada ao Ministério da Agricultura e composto por representantes de muitos outros ministérios e pela Prefeitura do Distrito Federal (LINHARES e SILVA, 1979).

1.4 O PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA BUSCA POR AUTONOMIA

1.4.1 Durante a Era Vargas

Em relação ao poder municipal, até o começo de 1930 o prefeito era indicado pelo presidente. Ademais, por ser capital, boa parte das políticas no município eram resultado da atuação do Senado Federal. Assim, as forças políticas cariocas encontravam barreiras e dependiam enormemente de uma boa relação com o Poder Federal. Não raro, tentando superar essa dependência, as forças políticas da cidade buscavam se alinhar com oligarquias estrangeiras a fim de garantir sua hegemonia local. A dependência do Distrito Federal se dava sob o argumento da sua posição de “eixo simbólico da construção nacional do Estado republicano”, mas também por conta da “necessidade de se pacificar e neutralizar a política carioca, que punham em risco a estabilidade do governo federal” (SARMENTO, 2015, pp. 39-41).

³⁹ Criada a partir do Decreto-Lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1607-16-setembro-1939-411637-retificacao-1-pe.html>.

Em 1933 foi fundado o Partido Autonomista na cidade do Rio de Janeiro, que buscava a autonomia política e administrativa da cidade em relação ao governo federal. Esse partido foi liderado pelo médico pernambucano Pedro Ernesto – à época prefeito da cidade e muito próximo de Getúlio Vargas – e contava em sua base com lideranças populares, personalidades (como o industrial e proprietário do Jornal do Brasil, segundo maior jornal em circulação na cidade, conde Pereira Carneiro), empresários, “tenentistas” (que mais tarde saíram do partido em consequência de não apoiarem a manutenção de Vargas na presidência), com uma elite local fora dos círculos de poder estabelecidos pelo governo federal, com a Liga Eleitoral Católica etc. Os autonomistas conseguiram eleger bom número de deputados para a Assembleia Constituinte (que viria a elaborar a Constituição de 1934) e esse sucesso fez com que muitos chefes locais, já estabelecidos, se juntassem ao partido.

Na Assembleia, a principal liderança de oposição ao Partido Autonomista era Henrique Dodsworth – herdeiro político do seu tio, Paulo de Frontim –, deputado eleito com mais votos para a Constituinte e com íntima relação com o Clube de Engenharia e com engenheiros que governaram a cidade em algumas conjunturas da República Velha. Dodsworth argumentava que o Partido Autonomista era formado por elementos estrangeiros à vida política no Distrito Federal, alegando assim que formaria uma nova rede de clientelismo, desarticulando os antigos sistemas de patronagem e alterando as relações entre diferentes chefes e grupos políticos locais. Ele alegava ainda que Pedro Ernesto se utilizava das verbas municipais e da oferta de cargos políticos para sustentar o Partido (SARMENTO, 2015, pp. 56-57).

Em 2 de junho de 1934 o Partido Autonomista saiu vitorioso, sendo aprovada a proposta de autonomia política e administrativa da capital da República. Em consequência foi tirado também que em pouco tempo se realizaria a eleição para a composição da então criada Câmara Municipal e para a nova Câmara Federal. A escolha do prefeito continuaria por voto indireto – como o seria também a eleição do presidente. Ou seja, caberia aos vereadores a escolha do prefeito. Henrique Dodsworth caracterizou essas medidas como um golpe, uma maneira dos autonomistas se perpetuarem no poder (SARMENTO, 2015).

A relativa autonomia carioca não durou muito. Em 1936, Pedro Ernesto, que vinha assegurando liberdade de atuação à Aliança Nacional Libertadora (ANL), opositora ao governo varguista, no Rio de Janeiro, foi destituído do cargo de prefeito e

preso, sob forte campanha que o acusava de comunista e de apoiar a ANL em seus planos de ação. Getúlio Vargas indicou para seu lugar o padre Olímpio de Melo e em 1937 decretou intervenção no Distrito Federal, a fim de garantir que Pedro Ernesto não retornaria à prefeitura. Após ser solto ele ingressou no Partido Libertador Carioca, mas medidas autoritárias de Vargas o deixaram à margem da vida política nacional⁴⁰. Por sua vez, Henrique Dodsworth se tornou prefeito no lugar do padre Olímpio de Melo ainda em 1937 e permaneceu no cargo até o fim da gestão de Vargas, em 1945.

Diga-se de passagem, em 1940, na gestão de Dodsworth, começou-se a abrir a Avenida Presidente Vargas. Essa Avenida já era sugerida pelo Plano Agache. Foram mais de 500 prédios demolidos e mais remoções. Inaugurada em 1944, a obra contou com financiamento do Banco do Brasil e deu como garantia do financiamento terrenos de cada lado da via. Mas esse período correspondeu também ao *boom* da construção na Zona Sul, o que acarretou que poucos investimentos fossem direcionados para as laterais da Avenida Presidente Vargas, com exceção da parte próxima à Avenida Rio Branco, que permaneceu como o centro das atividades econômicas, comerciais e financeiras da capital.

1.4.2 A luta pela autonomia com o fim do Estado Novo

Em 1945-46 a disputa pela autonomia da cidade era forte⁴¹, sendo unanimidade dentre os constituintes – elaborava-se a Constituição de 1946 – da bancada do Rio de Janeiro. Apesar do consenso pela autonomia, houve dissenso dessa bancada na votação acerca da autonomia constar no texto constitucional de modo genérico ou como uma disposição transitória, ou seja, se valeria para o Distrito Federal (não importando o estado em questão) ou se estaria vigente apenas para o Rio de Janeiro. Vale lembrar que fora eleito em dezembro de 1945 o general Eurico Gaspar Dutra (PSD-MT) para a presidência e que os líderes dos outros estados tinham consenso em não permitir a autonomia da cidade⁴². O fato de Luís Carlos Prestes (PCB-DF/RJ) ter sido o senador

⁴⁰ Sobre a trajetória política de Pedro Ernesto foi consultado o CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/ERNESTO,%20Pedro.pdf>.

⁴¹ Tal discussão acendeu novamente a discussão sobre a transferência da capital do país, tal medida se apresentava até como proposta intermediária entre a autonomia ou não, um dos grandes defensores de transferir a capital era Juscelino Kubitschek (PSD-MG).

⁴² Em âmbito nacional a única posição contrária, em prol da autonomia, vinha do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

com a maior votação do país⁴³ era um elemento central nessa situação. Acabou que a resistência encontrada na esfera nacional foi mais forte, venceu a proposta intervencionista, destacadamente por receio do avanço do comunismo no Distrito Federal. O PCB seria em breve, em 1948, retirado de cena (FERREIRA e DANTAS, 2015). Por fim,

A Carta de 46 estabelecia que o Distrito Federal voltaria a ter representação no Senado e na Câmara Federal, possuiria uma câmara legislativa municipal, mas o prefeito continuaria a ser indicado pelo presidente da República, e a elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal ficaria a cargo do Congresso Nacional⁴⁴ (FERREIRA e DANTAS, 2015, p. 75).

Para Marieta Ferreira e Camila Dantas (2015, p. 86) o esvaziamento do poder legislativo municipal, suscetível à intervenção constante do Senado Federal, era “uma estratégia política clara de reduzir o poder dos grupos locais na montagem de redes políticas, no controle da distribuição de cargos e na articulação das clientelas”; além disso, tornava o Distrito Federal “um feudo para os senadores da República e uma fonte de emprego para os políticos nacionais”. A tão sonhada autonomia, pauta constante também na década de 1950, só viria com uma Emenda Constitucional aprovada em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, mas válida apenas para as eleições de 1960. De fato, a autonomia só veio com a transferência da capital para Brasília.

Por muitas décadas o Rio de Janeiro foi relegado a palco da política nacional. A luta por autonomia nos traz à tona o nível de intervenção dos poderes políticos de escala nacional sobre os poderes locais. E não apenas. Havia reflexos nos campos social, cultural, de infraestrutura e de organização da cidade etc.

1.5 DA CIDADE-ESTADO DA GUANABARA AOS PRIMEIROS ANOS DE FUSÃO

1.5.1 Mais transformações

De 1960, quando Brasília⁴⁵ se tornou a capital do país, a 1975, a cidade do Rio de Janeiro passou a ser o estado da Guanabara. Foram 15 anos de “cidade-estado”. A arrecadação de tributos centralizava os de origem municipal e estadual. Na prática, isso

⁴³ Lembrando que em 1945 o Partido Comunista Brasileiro (PCB) saiu da ilegalidade, mas não por muito tempo, dado que em março de 1947 teria todas as suas sedes fechadas pela polícia e em janeiro de 1948 todos os mandatos dos representantes comunistas seriam cassados. Nesse breve período o PCB conseguiu ainda eleger 4 dos 17 parlamentares do DF para a constituinte (mesmo número que a UDN e atrás do PTB, que elegeu 7) e dos 50 vereadores eleitos em 1947, 18 eram comunistas, constituindo maioria na Câmara Municipal.

⁴⁴ E assim o foi. Após a promulgação da Lei Orgânica Municipal alguns vereadores da Câmara do Rio de Janeiro, dentre eles Carlos Lacerda.

⁴⁵ A transferência da capital do país para o interior já estava prevista na Constituição de 1891.

viabilizou uma série de obras de infraestrutura⁴⁶, nas quais destacava-se a atuação e capacidade de investimento local do Banco do Estado da Guanabara⁴⁷. Nesse período as obras públicas tinham no uso do automóvel seu símbolo máximo – lembrando do incentivo às indústrias automobilísticas instaladas no governo Juscelino Kubitschek⁴⁸ (1956-1960). Não é à toa que boa parte dos investimentos se direcionou para a construção de vias expressas⁴⁹. É inegável também a importância das estradas e rodovias na circulação de mercadorias, na conexão entre a metrópole e centros regionais: “As mercadorias exportadas do Rio de Janeiro pela estrada representavam, já em 1954, 79% do peso e 84% do valor” (SANTOS e SILVEIRA, 2006, p. 44).

A década de 1950 terminou com forte decréscimo da população rural – principalmente na região Sudeste, que migrava largamente para os núcleos urbanos. Os núcleos urbanos, por sua vez, sofriam com a grande concentração de mão de obra (no

⁴⁶ As principais fontes eram o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), que substituiu o Imposto de Vendas e Consignações (IVC) em 1967, correspondendo pelo menos a 3/4 da receita tributária estadual; o Imposto Predial; e o de Indústria e Profissões, também substituído em 1967 pelo Imposto Sobre Serviços (ISS). O estado da Guanabara só não arrecadava mais que São Paulo. Em 1970, por exemplo, arrecadava mais do que o estado de Minas Gerais, mesmo com uma população 2,7 vezes menor (SANTOS, 2001, p. 160).

⁴⁷ Fundado em 1945 como Banco da Prefeitura do Distrito Federal S. A. Em 1975 esse banco se tornou o Banco do Estado do Rio de Janeiro, BANERJ, extinto em 2004. Sendo terceirizado em 1995, ficando sob a administração do Banco Bozano (Simonsen) – que fechou mais de 36 agências e demitiu mais de 6 mil funcionários (40% do total) –, e em 1997 sendo comprado pelo Banco Itaú – por 311,1 milhões de reais, sendo que no ano de sua venda o BANERJ havia tido lucro líquido de algo em torno de 100 milhões de reais –, após ter sido posto à venda pelo governo Marcello Alencar (PSDB), sob o argumento da necessidade de pagar dívidas do estado. Foi o primeiro banco estadual a ser privatizado no Brasil, foram transacionadas 170 agências e mais de um milhão de cliente. O BANERJ teve como presidentes figuras como Moreira Franco, Cesar Maia, Luis Bressan Filho... Tivemos ainda o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), instituído via Medida Provisória (1.514/96), que em seu artigo primeiro dispunha que “A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não financeira ou agência de fomento, de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1514.htm (visualizado em 18 de Julho de 2017). Em 1996, antes do PROES os bancos estaduais representavam 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional, passados mais de 10 anos esse total foi reduzido a menos de 1,5% (BRANDÃO, 2009).

⁴⁸ Com Juscelino se aprofundaria o período desenvolvimentista, em substituição ao nacional-desenvolvimentismo de Vargas. Tivemos com JK grande desembarque de multinacionais no Brasil, bem como a implementação de maneira mais profunda do capital financeiro. JK então implantou um bloco aliando burguesias internacionais, burguesia nacional e Estado (CASTELO, 2012).

⁴⁹ Raquel Rolnik destaca o processo que se dá com o surgimento dos espaços exclusivos, como condomínios fechados, shoppings centers, etc. Espaços vigiados e fechados que negam a cidade e vão se tornado forma predominante, largamente sustentado na ideia do medo, da não convivência. O que acarreta no esvaziamento do espaço público, numa nova forma de segregação. Com a retirada das classes médias das ruas, as ruas são então abandonadas, se degradam, deixam de ser investidas. O investimento então vai para o viário, vias expressas, para ligar os espaços exclusivos: condomínio-shopping, por exemplo. Retirado de vídeo no youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=qYwWEzeGEkU>, visualizado em 19 de agosto de 2017), intitulado Democracia na História com Raquel Rolnik. Palestra realizada dia 15 de setembro de 2015 na Biblioteca Mário de Andrade.

Rio de Janeiro e em São Paulo), com a elevação dos preços de terrenos e da construção civil, com um forte crescimento no preço dos aluguéis e com os salários desvalorizados.

O governo Lacerda (1961-1965) encomendou um plano de estruturação urbana – era a vez do Plano Doxiadis – elaborado pelo arquiteto e urbanista grego Constantino Doxiadis. Foram abertos túneis⁵⁰ (Santa Barbara e Rebouças), a via expressa do Flamengo, a Avenida Radial Oeste etc. Não à toa, Carlos Lacerda ganhou fama de “tocador de obras”. Era época da “utopia urbana”, onde a Zona Sul se enquadrava nos devaneios do período como o estilo de vida moderno (VELHO, 1973). Também começava o investimento para abrir a malha viária para a Zona Oeste, com destaque para a Baixada de Jacarepaguá e Santa Cruz, objetivando criar zonas industriais.

Foi na década de 1960 que a Avenida Brasil – que começou a ser feita na década de 1940 – foi expandida até Santa Cruz. Foram realizadas ainda sucessivas obras de saneamento (adutora Guandu, por exemplo) e de contenção de encostas. A ordem econômica internacional, com forte expansão e atuação de empresas multinacionais, também cumpria importante papel no sentido de orientar os investimentos públicos (SANTOS, 2003). Vale acrescentar que foi nessa década, na qual a população urbana superou a rural, obrigando o Estado a se deter mais decididamente sobre as políticas de abastecimento na cidade. Segundo Linhares e Silva (1979, p. 19):

Somente a partir dos anos 60, reorganizava-se a pequena produção de alimentos de forma a atender o novo modo de acumulação industrial e urbana. É a partir desse momento que se poderá falar de uma ‘política’ de abastecimento por parte do Estado.

A década de 1960 foi marcada por uma série de reformas, a fim de reorganizar o espaço urbano à dinâmica econômica pretendida. A gestão de Carlos Lacerda (1960-1965), pela União Democrática Nacional (UDN), foi descentralizadora administrativamente e elitista, chegando mesmo a extinguir parte dos transportes coletivos existentes e realizando diversas remoções⁵¹.

⁵⁰ “[...] o corte elitista do governo estadual pode ser apreciado pela alocação espacial de obras e pela proibição da circulação dos ônibus, meio de transporte coletivo para a população pobre, pelos túneis recém-abertos e que tanto impacto causaram na estrutura interna do tecido urbano da Guanabara. Assim, ainda que reprimida a expansão das favelas mediante a oferta de habitações populares, como nos casos dos conjuntos habitacionais da Vila Kennedy e da Cidade de Deus, a dificuldade de deslocamento da população pobre só poderia resultar no adensamento das favelas nos morros próximos às localidades onde havia oferta de trabalho” (SANTOS, 2001: 163).

⁵¹ Chamamos a atenção para uma remoção que se deu com moradores de favelas da Zona Sul – Morro do Pasmado, em Botafogo, e Morro do Pinto, na Lagoa – e que foram remanejados para uma área rural na Zona Oeste. Assim se formou Vila Kennedy, que possui esse nome em homenagem ao presidente John

Quadro 2: Uma importante mudança na organização administrativa do Rio de Janeiro

Lacerda organizou o Rio de Janeiro, então Estado da Guanabara, em Regiões Administrativas (RAs), através do Decreto 620 de 12 de outubro de 1961. As Administrações Regionais recebiam recurso com destinação específica. Esse modelo de descentralização enfrentou a relutância dos deputados, dado que deste modo se enfraquecia o poder deles enquanto líderes locais, mesmo sendo os administradores regionais pessoas que não pertenciam a partidos políticos. A gestão descentralizada foi posta de lado no governo de Negrão de Lima – com a ditadura a tendência foi de grande centralização –, que retirou as funções executivas das Administrações Regionais, mas manteve os órgãos locais a fim de organizar conselhos comunitários para levantar demandas.

Fonte: Costa, 1989.

Já Francisco Negrão de Lima (1966-1971), pelo Partido Social Democrático (PSD), deu prosseguimento ao que vinha fazendo Lacerda no sentido de investir em diferentes núcleos urbanos, buscando, dentre muitas coisas, reduzir os deslocamentos da população na cidade. Tivemos ainda o começo da faraônica construção da ponte Rio-Niterói – nomeada de Ponte Presidente Costa e Silva, em homenagem ao presidente militar (de março de 1967 a agosto de 1969). Além de autorizar a construção da mesma, Costa e Silva teve gestão marcada pela emissão do Ato Institucional nº 5 (AI-5)⁵², que representou o aumento da repressão militar.

O mineiro Negrão de Lima, que já havia sido prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1956 e 1958, enfrentou dificuldades no campo político pela proximidade que tinha com Juscelino Kubitschek – figura de liderança no PSD. Bom lembrar ainda que tanto Lacerda quanto Negrão de Lima foram eleitos por voto popular.

No fim da década de 1960 tivemos uma reforma orçamentária que centralizou a apropriação de receitas públicas nas mãos do governo federal. O prefeito-governador agora era o emedebista Chagas Freitas (1971-1975), que não foi eleito por voto popular⁵³ – mas com apoio da maioria da Assembleia Legislativa. O momento era de

Kennedy, assassinado em 1963. A construção das casas na Vila para onde iam os removidos de seus lares foi realizada graças a uma parceria entre o governo americano e brasileiro (no caso, através de Lacerda).

⁵² O AI-5 aumentou o grau de autoritarismo do regime militar. Passou a ser permitido, para citarmos alguns exemplos, ao presidente decretar recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas ou das Câmaras dos Vereadores, em estado de sítio ou fora dele, só voltando a funcionar por ordem do próprio presidente; cassar direitos políticos de qualquer cidadão, bem como cassar mandatos; suspender a garantia de *habeas corpus* quando se tratasse de crime político contra a segurança nacional. Todos os atos previstos no AI-5 foram postos fora da apreciação judicial. O período após o AI-5 ficou conhecido como “anos de chumbo”, mas também como o período no qual os militares “linha dura” assumiram o comando, num processo de golpe dentro do golpe. Com o AI-5 as práticas de tortura utilizadas no regime militar passaram a ser empregadas sistematicamente.

⁵³ O advogado Chagas Freitas, sobrinho do famoso médico Carlos Chagas, havia, em 1946 participado da fundação do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Mas, dois anos mais tarde migrará para o Partido Social

intenso centralismo político, administrativo e financeiro, dessa forma acentuando o alinhamento entre a política econômica do estado e o planejamento federal. Vale destacar que Chagas Freitas era do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o único dos governadores estaduais no Brasil que não pertencia ao mesmo partido do Executivo Federal, a Aliança Renovadora Nacional (Arena)⁵⁴ (SANTOS, 2003).

1.5.2 Regime Militar e a fusão do estado fluminense com o estado da Guanabara

O estado da Guanabara apresentava grande peso eleitoral. Nas eleições de 1962, por exemplo, compareceram às urnas 1 milhão e 200 mil eleitores, representando 6,5% dos eleitores brasileiros (PITA e ARRUDA, 1966). De uma forma ou de outra, esse peso era tido em conta na hora de elaborar e executar políticas públicas. Com as eleições, as políticas efetuadas podiam apresentar altos custos na manutenção ou não deste ou daquele sujeito/partido na vida política. As eleições ocuparam (e ainda ocupam) importante papel estratégico e a capacidade de orientar as atuações/dinâmicas dos diferentes agentes envolvidos nas disputas políticas. A chegada dos militares no poder gerou uma grande mudança nesse aspecto:

Não mais dependente do julgamento popular via eleições livres, o Estado intensifica sobremaneira a sua ação discriminatória sobre o espaço⁵⁵, privilegiando claramente as áreas mais ricas da cidade, especialmente o centro e a zona sul. Os investimentos públicos adquirem, inclusive, um caráter gigantesco, exemplificado pelo alargamento da praia de Copacabana, construção do elevador sobre a Av. Paulo de Frontin, construção da ponte Rio-Niterói, continuação da Avenida Perimetral, construção do interceptor oceânico da zona sul e, obra máxima, construção do metro (ABREU, 2013, p. 145).

O Golpe Militar de 1964 alterou enormemente a dinâmica política nacional. O Rio de Janeiro, por sua vez, sofreu grandes mudanças, afinal, era a vitrine nacional no plano estético e cultural, palco de inúmeros eventos políticos de porte nacional além de sede de várias grandes empresas nacionais e estrangeiras.

Progressista (PSP), onde ficou até 1962. Em 1965 ingressou no MDB, devido a política do regime militar de bipartidarismo. A sua eleição para o governo da Guanabara se deu de forma indireta. “O governador Francisco Negrão de Lima e os generais Orlando Geisel (ministro do Exército) e Adalberto Pereira dos Santos (comandante do I Exército) contribuíram para a aceitação de seu nome pelo general Emílio Garrastazu Médici, presidente da República, tornando possível sua eleição pela Assembleia Legislativa. Chagas tornou-se assim o único governador filiado ao MDB” (<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-de-padua-chagas-freitas><visualizado em 28/05/2018>).

⁵⁴ Partido criado em 1965 cujo fim era dar sustentação política para o Regime Militar.

⁵⁵ “Em 1968 foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – CHISAM, órgão que, em 1973, já havia removido 62 favelas e transferido um total de 175.785 pessoas para conjuntos habitacionais populares – as refavelas ou “senzalões”, como são popularmente conhecidos esses espaços no Rio de Janeiro e em São Paulo” (ROLNIK, 2013, p. 12).

A lei complementar número 20⁵⁶, de 1º de julho de 1974, sancionada pelo então presidente Ernesto Geisel, unificou o estado do Rio de Janeiro – cuja capital era Niterói – com o estado da Guanabara. Formou-se assim um novo estado do Rio de Janeiro, cuja capital passou a ser a cidade de mesmo nome. O artigo de Marieta Ferreira e Mario Grynspan (2015) nos é aqui de grande valia. Os autores apontam que a leitura corrente da época era de que a fusão se tratava de um ato autoritário, vindo de cima para baixo, uma medida imposta por um governo centralizado e que passava por cima de uma discussão que já se arrastava desde o final dos anos 1950. Havia também o medo da perda de autonomia, o que se fortaleceu com a indicação do vice-almirante Floriano Faria Lima para o primeiro governo pós-fusão. Outras interpretações sobre a fusão trazem à luz os interesses locais. A elite política e empresarial fluminense se colocaram contrários à ideia de fusão, pois acreditavam que perderiam espaço e poder com a junção. Contrários também eram muitos emedebistas, que usavam a questão da fusão para denunciar o caráter autoritário sob o qual se fazia política no regime militar.

A favor tínhamos os argumentos de que a fusão tornaria a unidade federativa do Rio de Janeiro mais poderosa e dinâmica, mais competitiva. Muitos associavam a fusão aos interesses do presidente da época, o general Geisel, que tinha intenção de fortalecer o Rio de Janeiro visando conter São Paulo, uma vez que enfrentava problemas com o empresariado paulistano e mesmo com os militares lá baseados. Também eram favoráveis à fusão a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (Fiega) e o Centro Industrial do Rio de Janeiro (Cirj). A fusão também era vista como uma estratégia para enfraquecer o MDB do estado da Guanabara (que já vinha sofrendo abalos, como a cerca de 1/3 dos seus deputados cassados pelos sucessivos Atos Institucionais), dado que a ARENA era mais forte no estado fluminense. Internamente, contudo, os arenistas fluminenses, temiam a fusão, pois poderiam perder poder político frente à força das lideranças do seu partido na Guanabara.

Muitas foram as consequências desta fusão na vida política, como aponta Gilberto Velho (2008, p. 20):

A cidade do Rio de Janeiro sofreu de modo avassalador os efeitos dessa combinação de autoritarismo e corrupção. A mudança da capital para Brasília em 1960, seguida pela fusão do antigo estado da Guanabara, com o estado do

⁵⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp20.htm (visualizado em 28 de junho de 2017). Esta mesma lei delimita a região metropolitana do Rio de Janeiro com sendo composta pelos seguintes municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba.

Rio de Janeiro em 1974 durante o Regime Militar, produziu uma grande deterioração das condições de vida na cidade. Embora já apresentasse um vasto repertório de problemas urbanos, o Rio de Janeiro na condição de capital da República e ainda como estado da Guanabara, dispunha de mais recursos e quadros mais bem qualificados para administrá-la. A fusão com um estado bem menos desenvolvido e impregnado de clientelismo político e currais eleitorais teve efeitos devastadores para a antiga Guanabara⁵⁷.

Segundo Otávio Amorim e Fabiano Santos (2013) tratou-se também de uma represália à antiga capital donde muitas lideranças políticas se opuseram ao regime militar⁵⁸. Para esses autores:

O conflito do Rio de Janeiro com o regime militar continuou sob a presidência de Geisel. Não à toa, sob esse presidente, se deu a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, fusão feita por meio da Lei Complementar no 20 de julho de 1974, apreciada em regime de urgência e aprovada em plenário em pouquíssimo tempo e com escassas emendas (Ferreira e Grynszpan, 2000:118). Convém deixar claro que não estamos a afirmar que a fusão tinha como objetivo exclusivo aniquilar politicamente o Rio de Janeiro. Entretanto, apesar de suas diversas motivações e complexa história, é inegável que foi instrumental no amesquinamento político dessa unidade da Federação. (AMORIM e SANTOS, 2013, p. 475)⁵⁹.

Uma das razões mais difundidas para a fusão em 1975 foi de que deste modo se poderia alavancar a economia do interior do estado, coisa que não ocorreu, de modo que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)⁶⁰ seguiu sendo a mais polarizada do

⁵⁷ E ainda segundo Gilberto Velho (2008, p. 26): “As mazelas e vícios da política e seus partidos e as acusações e denúncias sobre corrupção e desprezo pelo interesse público são incessantes. Aí também a percepção da impunidade é generalizada na opinião pública. É certo que alguns políticos se destacam por sua seriedade e honestidade, contrastando com a maioria de indiferentes, oportunistas, coniventes ou cúmplices do processo geral de desagregação. No caso do Rio de Janeiro, os últimos governos estaduais e prefeituras demonstraram um misto de incompetência, falta de coordenação e entendimento básico entre os diferentes níveis de administração. Em casos mais recentes, essa situação ficou ainda pior em função de impasses políticos entre os governantes do estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal, inviabilizando qualquer ação a longo prazo, seja de política social, seja de segurança pública”.

⁵⁸ Como os governadores do estado da Guanabara, que existiu de 1960 a 1975, quando da fusão desse estado com o estado do Rio de Janeiro. Os governadores em questão foram Carlos Lacerda (1960-1965), Negrão de Lima (1966-1971) e Chagas Freitas (1971-1975). O estado da Guanabara foi a única unidade da Federação não-alinhada com o governo federal. Tivemos ainda a forte participação do PTB – partido do presidente deposto João Goulart – na construção do MDB local, que foi o partido que apresentou resistência à ditadura na política institucional. Segundo Mauro Osório da Silva (2006, p. 14): “Assim, logo após o Golpe de 64, o PTB e a esquerda como um todo sofrem pesadamente o processo de cassações. Por outro lado, pelo fato de Carlos Lacerda romper com o regime militar no correr da década de 60, a UDN carioca vem, também, a ser atingida, fazendo com que haja uma desarticulação nessa região da lógica nacional e abrindo espaço para que Chagas Freitas, a lógica local e a política de clientela conquiste uma particular hegemonia na cidade e posteriormente no estado do Rio. Esta se desdobraria até os dias atuais [...]”.

⁵⁹ Para Otávio Amorim e Fabiano Santos (2013) o “conflito” com do Rio de Janeiro com o governo federal se estenderá até o governo Lula em 2002, conflito fortalecido, inclusive, pelos seus candidatos ao governo e governantes: “[...] os governadores do Rio, à exceção de Marcello Alencar, sempre foram candidatos a presidente ou sérios presidenciáveis, o que, por sua vez, os colocou em rota de colisão frontal com o governo federal” (AMORIM e SANTOS, 2013, p. 480).

⁶⁰ Atualmente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é composta por: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Niterói, Belford Roxo, São João de Meriti, Magé, Itaboraí,

país. A fusão representou também a interrupção do processo de grandes obras urbanísticas, que se davam principalmente em benefício dos setores industriais e imobiliários. A atenção agora se voltava para os instrumentos fiscais e de crédito que tinham a intenção de estimular o setor industrial (SANTOS, 2003).

1.5.3 Pequeno panorama econômico

O período da fusão representou, economicamente, um aprofundamento do papel secundário do Rio de Janeiro na industrialização brasileira. O Rio de Janeiro, que no início do século XX possuía o maior PIB do país, vinha perdendo espaço na economia nacional desde antes de 1930. São Paulo, em contrapartida, se tornava a primeira economia dentre os estados brasileiros⁶¹, despontando como o maior beneficiário do processo de industrialização (ANEXO VII). Temos que em 1929 o Rio de Janeiro participava com 28% da transformação industrial brasileira, já em 1970 sua participação caiu para 15,6% - nesse mesmo período São Paulo pulou de 35% para 58% (SANTOS, 2003).

Desde que deixou de ser capital do país a participação do Rio de Janeiro no PIB nacional seguiu em declínio, principalmente na sua participação no setor industrial. A trajetória de 200 anos como capital do país deixou fortes marcas na vida econômica e política, como o grande contingente de funcionários públicos (que dá caráter diferente na movimentação da economia local); a concentração de serviços importantes; o papel de sede de empresas nacionais e internacionais; o desempenho no plano cultural, no qual ocupava (e ainda ocupa) notória posição de destaque; a importância do seu porto no eixo logístico nacional etc. Era (e ainda é) o que os geógrafos Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) chamaram de Região Concentrada: parte de um jogo de hierarquizações entre lugares, de crescimento desigual, produto da economia e da política, apresentando diferentes usos e importâncias das regiões no tempo. Essa rede de lugares hierarquizados gerou (e ainda gera) amplas migrações de pessoas em busca de oportunidades, atraiu um vasto número de empresas, aumentou assim a demanda por serviços e por mão de obra especializada, e, também exacerbou as necessidades alimentares de uma população crescente.

Mesquita, Nilópolis, Maricá, Queimados, Itaguaí, Japeri, Seropédica, Rio Bonito, Guapimirim, Cachoeira de Macacu, Paracambi e Tanguá.

⁶¹ O que já se verifica no censo de 1919. No censo de 1907 o valor bruto da produção industrial fluminense (o que hoje compreende o estado do Rio de Janeiro) implicava numa participação de 37,5%, já no censo de 1919 esse valor cai para 28,45%. No estado de São Paulo os valores são de 15,92% em 1907 e de 32,99% em 1919.

As décadas de 1970 e 1980 (principalmente) foram de poucas intervenções no espaço urbano do Rio de Janeiro. A década de 1970 representou uma reorientação na divisão territorial do trabalho no Brasil (com polos, indústrias, complexos e firmas distribuídas no território nacional), a modernização da agricultura (desenvolvimento do capitalismo agrário), a maior inserção de firmas estrangeiras etc. Na década de 1980 o estado do Rio de Janeiro chegou a perder sua posição na economia nacional para Minas Gerais, favorecida por políticas de desconcentração regional, a posição de segunda economia estadual mais forte do país (SANTOS, 2003).

Após a redemocratização, com a nova Constituição de 1988, vieram novos investimentos públicos no plano local, tendo em vista a relativa ampliação das receitas municipais. Ao mesmo tempo, as privatizações avançaram, tornando-se mais um abalo à economia do estado ao afetar o poder de consumo deles. A redução generalizada do salário dos servidores públicos também fragilizou a economia do estado. Mas a presença de um forte mercado consumidor, de infraestrutura logística e de trabalho qualificado permitiram ao Rio de Janeiro manter-se como segunda economia nacional na década de 1990⁶².

1.6 UM NOVO CONTEXTO POLÍTICO E O PDT DE BRIZOLA⁶³

Com a fusão dos estados da Guanabara com o Fluminense o prefeito do Rio passou a ser escolhido pelo governador eleito⁶⁴. O Executivo Municipal, assim, seguiu subordinado à lógica de negociações e composições do Executivo estadual (SANTOS e MOTTA, 2013). Apenas em 1985 o cidadão carioca passou a eleger o prefeito. O

⁶²Segundo Angela Penalva Santos (2001, p. 90), “O esgotamento desse ciclo [1930-1980] de crescimento liderado pela indústria trouxe a perspectiva de melhores possibilidades de inserção de outras economias estaduais e, finalmente, a expectativa de superar a já secular crise da economia fluminense. Dotada dos ‘novos fatores locacionais dinâmicos’, isto é, de amplo mercado consumidor, de disponibilidade de trabalho qualificado e de infra-estrutura logística, a economia do estado do Rio de Janeiro parecia fadada a aproveitar as oportunidades que surgiam numa nova ordem econômica em que o setor de serviços tornou-se a principal fonte de geração de emprego e renda”.

⁶³ Brizola começou sua carreira política em 1945 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), pelo qual elegeu-se deputado estadual no Rio Grande do Sul em 1947. Em 1950 casou-se com Neusa Goulart, irmã de João Goulart. Em 1954 foi prefeito de Porto Alegre. Em 1962 foi eleito deputado federal pela Guanabara, com a maior votação do país. Com o Golpe de 1964 acabou exilado no Uruguai, retornando para o Brasil apenas em 1979. Foi extremamente atuante nas campanhas pela eleição direta para presidente em 1984 (http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/leonel_brizola). No final de sua carreira política foi vice na candidatura de Lula para a presidência em 1998 e sequer chegou a disputar o segundo turno na eleição para prefeito em 2000.

⁶⁴ Foram 5 prefeitos nesse espaço de tempo: Marcos Tamoyo (1975-1979), do Arena; Israel Kablin (1979-1980), do MDB; Júlio Coutinho (1980-1983), do PMDB; Jamil Haddad (março a dezembro de 1983), do PDT; e Marcello Alencar (1983-1985), do PDT.

primeiro prefeito eleito foi o engenheiro Saturnino Braga (1986-1988), pelo PDT⁶⁵, partido de Leonel Brizola (PDT) – que foi governador do estado de 1983 a 1987 e de 1991 a 1994. Em 1987 Saturnino Braga saiu do PDT (retornando ao seu antigo partido, o PSB). No começo de 1988 foi decretada a falência da cidade do Rio de Janeiro⁶⁶ e Saturnino Braga renunciou ao mandato em setembro do mesmo ano, dando vez ao vice, Jó Rezende (que também saiu do PDT rumo ao PSB – era um mandato de transição, mais curto, de três anos).

No início da década de 1980 uma figura de grande destaque na política do Rio de Janeiro foi Leonel Brizola, de tal forma que a maneira de fazer política dele e de seus companheiros ficou conhecida como *brizolismo*. Brizola (PDT) foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro em 1982, superando Sandra Cavalcanti (PTB), egressa da ARENA, Moreira Franco (PDS), ex-prefeito de Niterói, e Miro Teixeira (PMDB), que havia sido o deputado federal mais votado do estado em 1974 e 1978, e representava os poderes que já vinham dominando o cenário político do estado. A vitória de Brizola, que teve 31% dos votos válidos, deveu-se muito pela cisão entre PMDB e PDS, que tiveram respectivamente 20% e 28% dos votos válidos. Nas eleições de 1986 o PDT de Brizola não conseguiu se manter no poder. Um dos motivos creditados para sua derrota

⁶⁵ O Partido Democrático Trabalhista foi fundado em 1979 sob a liderança do político gaúcho Leonel Brizola, que à época retornava do exílio. Buscava-se então reativar o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro –, que havia sido fundado por Vargas, já havia sido presidido por João Goulart e que foi proscrito pelo Golpe de 1964. Quando da inscrição/regularização do partido já havia sido (re)criada a legenda PTB, o que gerou enorme descontentamento, principalmente de Leonel Brizola. Informações disponíveis no site do partido: <http://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/historia/>. A legenda PTB foi concedida ao grupo encabeçado por Ivete Vargas (cujo avô era irmão de Getúlio Vargas), que viria ser presidenta do Partido. À época Brizola acusou o general Golbery do Couto e Silva, responsável pela “abertura”, e sua relação política com Ivete Vargas, pela armação (informações disponíveis em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/golbery-tira-de-brizola-a-sigla-ptb>).

⁶⁶ Em 1987 Saturnino solicitou aumento na arrecadação e redução de gastos públicos, o que lhe foi negado pela Câmara, acentuando o atrito na relação do prefeito com a maioria dos vereadores, inclusive os do PDT. Ainda em 1987 o Plano Cruzado naufraga e a inflação ressurgiu com força, empurrando ainda mais para baixo a economia carioca. Daí em diante foram greves, atrasos salariais do servidor municipal, falta de professores e merendas escolares etc. Foram feitos vários pedidos de empréstimo e de emissão de títulos, que eram ou negados ou quando aprovados não teve o dinheiro liberado em tempo hábil. Em 26 de agosto de 1988 o Banco Central envia telex para as agências bancárias do país determinando o bloqueio das contas da prefeitura – era a gota d’água. A declaração de falência surtiu efeito e os vereadores aprovaram as propostas de reajuste no final de 1988, quando Saturnino já não era líder do executivo municipal. (Informações disponíveis em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/prefeito-saturnino-braga-decretou-falencia-do-rio-de-janeiro-em-1988-18436051>, consultado em 01 de setembro de 2017). Para Santos e Motta (2013, p. 29): “Esta falência [que é também produto de uma acumulação de crises vividas nas gestões anteriores, pós-1975, com aprofundamento na década de 1980], é importante destacar, não foi produto da má gestão das finanças municipais. Houve, é certo, uma medida polêmica, o aumento linear dos salários do funcionalismo municipal, que comprometeria a capacidade financeira do município. Entretanto, o aumento das despesas municipais era produto de uma série de gastos legítimos, como foram os casos da contratação de prestadores de serviços de saúde e educação, mas também das despesas relacionadas com as enchentes do verão de 1988”.

era o fato dele ser um crítico do Plano Cruzado, que foi plataforma política dos partidos conservadores. Moreira Franco (PMDB) foi eleito governador. Já na prefeitura, em 1988, o eleito foi Marcello Alencar (PDT), que ganhou muito espaço graças ao fracasso do Plano Cruzado um ano antes e o fraco desempenho de Moreira Franco.

A administração de Marcello Alencar na capital do estado abriu caminho para a volta de Brizola, que conseguiu se reeleger para o governo em 1990. Reeleito, mas sem uma base sólida na Assembleia Legislativa, Brizola acabou por fazer alianças com partidos conservadores (ganhou destaque negativo sua relação com José Nader, deputado estadual com base eleitoral em Barra Mansa, que foi do ARENA, depois do PDS, PDT e PTB). Seu governo foi muito criticado, à época, pelo seu fraco desempenho no combate à violência urbana (o que era compelido recorrentemente na imprensa) e por ter demorado em se posicionar no caso do *impeachment* do presidente Fernando Collor⁶⁷. Isso afetou de tal forma a popularidade do PDT que em 1992 a candidata do partido, Cidinha Campos, embora tenha sido em 1990 a deputada federal mais votada no estado, sequer foi a segundo turno. Quem ganhou o pleito foi Cesar Maia⁶⁸ (PMDB), que começou a carreira político-institucional no PDT, tornando-se o primeiro prefeito que não era do PDT desde 1983. Em 1996, com o PDT novamente sem chegar ao segundo turno, o eleito foi Luiz Paulo Conde (PFL), ex-secretário de urbanismo de Cesar Maia. Em segundo lugar ficou Sérgio Cabral Filho (PSDB), que havia, em 1994, sido o deputado estadual mais votado no Rio de Janeiro (DIAS, 2015).

1.7 O GOVERNO SATURNINO BRAGA E A EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES

Vale a pena regressar um pouco e olhar mais atentamente para a experiência dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC) idealizados durante o governo de Saturnino

⁶⁷ Em entrevista ao Programa Roda Viva, Leonel Brizola se coloca a favor das investigações sobre Collor, mas questiona a pressão e os interesses por trás do impeachment, principalmente de grandes veículos de imprensa (http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/821/entrevistados/leonel_brizola_1992.htm).

⁶⁸ Seu pai foi diretor da Casa da Moeda. Teve um primo extremamente influente que exerceu os cargos de governador no Rio Grande do Norte (1979-1983), constituinte (1987-1989), senador (1987-1991) e deputado federal (1998-2002). No final de 1960, Cesar Maia atuava na União Nacional dos Estudantes, o que o fez ser preso e processado em 1969. Em 1973 volta ao Brasil e ratifica o curso de economia que havia feito na Universidade do Chile. Foi diretor do Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro (IERJ). Filiou-se ao PDT em 1982, assumindo a coordenação econômica da campanha de Leonel Brizola no mesmo ano. Com a vitória de Brizola, Cesar Maia ocupou o cargo de secretário da fazenda no governo de 1983 a 1986. Foi ainda deputado federal em 1986 e um ano depois presidente do Banerj. Em 1991 se filiou ao PMDB, mais tarde se filiou ao PFL, que viria nos anos 2000 a se chamar DEMOCRATAS (DEM). Por fim, foi prefeito do Rio por doze anos (1993-1997 e 2001-2009) (<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cesar-epitacio-maia>).

Braga (1986-1988). Entender essa política de participação pode nos ser útil para compreender os conselhos hoje, 30 anos depois, pois são muitos os diálogos possíveis (de semelhanças e diferenças).

No ano de 1986, Saturnino Braga assumiu a Prefeitura do Rio de Janeiro, sendo o primeiro prefeito eleito pela população. Em seu governo houve uma prática de fomento à participação social por meio dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC) que nos parece importante analisar. Na época eram fortes os movimentos de associações de moradores pela participação política. Saturnino Braga, por sua vez, demonstrava a intenção de mobilizar tal setor da sociedade civil organizada, tendo escolhido para vice Jó Rezende, presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ)⁶⁹. A chapa foi eleita sob a legenda do PDT⁷⁰.

Vinte e cinco anos após sua gestão como prefeito, Roberto Saturnino Braga escreveu um livro junto com seu filho, Bruno Saturnino Braga, que foi chefe de gabinete na gestão do seu pai. O livro em questão, *Democracia participativa no Rio de Janeiro (1986-1988)*, de 2015, apresenta ainda uma pequena entrevista com Jó Rezende. Essa obra nos serve para elucidar brevemente o que foi tal política de participação social na cidade e o que seus idealizadores apontavam como seus sucessos e fracassos.

Para Saturnino Braga e seu filho a política de participação por meio dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC) era revolucionária, a primeira grande experiência brasileira de participação social, anterior mesmo a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. Saturnino foi eleito com uma plataforma que se intitulava enquanto governo socialista. A ideia era organizar os Conselhos de tal forma que eles levantassem e sistematizassem as demandas locais e as prioridades de ação. A formação dos Conselhos se dava conforme os territórios. Foram criados de acordo com as regiões administrativas da cidade, que somavam 30, além de terem sido criados os Conselhos da Maré, do Complexo do Alemão, da Rocinha e de Jacarezinho. Os Conselhos contavam com a participação da sociedade civil local

⁶⁹ A FAMERJ teve começo através do Centro de Estudos da Zona Oeste (CEZO). A Federação foi registrada oficialmente em 1978, agregando 17 Associações de moradores ou entidades similares. Vale enfatizar que a FAMERJ, segundo Jó Rezende, se inspirou na FAFERJ (que se institucionalizou na década de 1960, no contexto de luta contra as remoções em favelas), mas fazenda críticas a essa pelo seu comportamento “clientelista”, pois eram ligados aos políticos chaguistas e sob a tradição da troca de votos por benefícios. Mais tarde Rezende irá ponderar talvez essa fosse de fato a alternativa mais viável para o momento (REZENDE, 2001).

⁷⁰ O PDT havia cogitado anos antes que o candidato a prefeito fosse Jó Rezende, mas o mesmo, após consultar o movimento ao qual pertencia, negou a proposta (REZENDE, 2001).

(principalmente das associações de moradores), que deveriam escolher um(a) presidente(a). Para os idealizadores dos Conselhos, os mesmos desgastaram a relação com os vereadores, que acreditavam que os Conselhos competiam e reduziam o poder atribuído a eles pelas eleições diretas. Ao mesmo tempo, enfrentavam resistência mesmo dentro do PDT, partido do governo, que fazia pressão para que as presidências dos conselhos fossem do partido e não por pessoas fora dos seus quadros (muitos presidentes não pertenciam a partidos, inclusive).

Os encontros dos conselheiros deveriam ocorrer mensalmente. Técnicos, vereadores e secretários eram constantemente estimulados a participar. A ideia inicial era que os Conselhos tivessem um orçamento, tendo em vista que não adiantaria levantar as demandas sem ter dinheiro para realizá-las. Nesse sentido, os autores expõem que o primeiro ano de governo (1986) foi dedicado à organização das contas públicas que, segundo eles, sofriam com a baixa arrecadação, situação que se arrastava desde a reforma tributária de 1966 e com a transformação do estado da Guanabara em cidade do Rio de Janeiro. Nesse momento, o governo procurou desenhar o modelo dos Conselhos. No ano seguinte o plano foi posto em prática. Contudo o mesmo enfrentou grandes obstáculos. A circulação e organização das informações eram precárias (ênfatisam que na época o sistema de informática era incipiente, se trabalhava então com grande quantidade de documentos e papéis) e a cidade enfrentou uma grave crise econômica. Em 1988, o governo municipal enfrentou uma grave crise financeira com o crescimento exorbitante da inflação, devido ao fracasso do Plano Cruzado e com a proibição pelo Governo Federal do arrolamento da dívida pública da Prefeitura.

Sem nenhum banco emprestando dinheiro para a Prefeitura e as dívidas sendo cobradas, a gestão foi posta em xeque. A imprensa responsabilizava o governo pela situação na qual a cidade se encontrava. Houve ainda greves no funcionalismo público aumentando a pressão. Saturnino renunciou em setembro 1988, logo após decretar a falência da cidade. Os autores atribuem a falência da cidade à ação do Governo Federal. Segundo eles, o Rio de Janeiro não era a cidade mais endividada do país e não houve um aviso prévio de que o arrolamento da dívida seria proibido. Vale ressaltar que em 1987 Saturnino Braga migrou para o seu antigo partido, PSB, que só havia eleito um vereador, o que o deixou sem base de sustentação na Câmara.

Jó Rezende (2001) destacou a difícil relação com os vereadores no começo dos CGC, classificando-a como “dramática”. Muitos dos legisladores queriam cargos na

Prefeitura ou a nomeação dos administradores regionais (que passaram a ser cargos eletivos). O que se tentou fazer, segundo Rezende, foi criar uma lógica na qual os vereadores, conforme a região a qual pertenciam, se aproximassem dos CGC de forma a levar as propostas desse espaço para a Câmara. Além da relutância, destacou Jó Rezende (2001, p. 28), “poucos daqueles vereadores eleitos tinham habilidade para tratar colegiadamente, coletivamente, do processo de decisão”. Outra dificuldade apontada pelo então vice-prefeito era a resistência de parte considerável da “população organizada” (que era o referencial da proposta). Resistência contra essa forma de participação, muitas vezes ancorada na dúvida sobre qual passaria a ser o papel desempenhado pelos movimentos.

Maria Lúcia Neves da Silva Costa (1989), em sua dissertação de mestrado sobre os Conselhos Governo-Comunidade (CGC), intitulada *Participação da comunidade na Gestão Pública: a experiência do município do Rio de Janeiro* (1989), aponta que a participação da comunidade fez crescer a pressão sobre o governo e, ao mesmo tempo, acentuou a descentralização administrativa no Planejamento.

Merece destaque o fato apontado por Costa da participação gerar mais pressão sobre o governo. Como atenuar tal pressão é uma questão, talvez com o alinhamento de diferentes forças (governo estadual, municipal, comunidades, movimentos etc.) se encontrasse alternativa, no entanto isso implicaria ao menos numa vontade política ampla (de legisladores, inclusive) de fazer funcionar a política de participação, mas o que se viu foi um crescente do conflito entre as diferentes forças, cabendo aos gestores administrar tais conflitos. Destacamos ainda que forças políticas – como os partidos – alinhadas com a concepção de que a política de participação é fundamental para estimular uma crescente gestão democrática podem sofrer alterações diversas em seus quadros – como através da política de conciliação de classes –, o que pode afetar (de forma orgânica) as pautas e agendas historicamente construídas por tais forças.

Ainda que debater o conceito de cultura política não seja nosso objetivo nesse trabalho, é importante chamar atenção para o peso que a cultura política local teve sobre essas experiências. A participação social e sua eficácia estão diretamente relacionadas com a cultura política de cada local. Também é preciso compreender que a cultura política pode ser modificada (a história nos ensina essa lição), dado ser dinâmica (a “cultura” não é algo estático). O alinhamento com a base social (sem cooptação, sem clientelismo) emerge como um importante fator, fortalecendo processos de baixo para

cima, capazes de tensionar as diferentes esferas do poder. Adicionalmente, não obstante as iniciativas voltadas para o fomento à participação social, cabe-nos lembrar que incidem sobre o plano territorial, também, inúmeros mecanismos de controle social que podem anular o poderio das bases sociais, como, por exemplo, a violência, a difusão da ideologia (como falsa consciência) de uma base social incapaz e ignorante, a política do medo, o controle sobre a circulação de informação, a cooptação ou o silenciamento e invisibilização de agentes e movimentos etc.

Maria Lúcia Neves da Silva Costa (1989), em sua tese, realizou uma série de entrevistas (cerca de 60) com representantes das Comunidades e dos Governos e elencou uma série de aspectos dos CGC. Segundo ela a criação dos Conselhos criou forte expectativa, o que levou a um hiato *expectativa-resposta*. Os anseios eram grandes e, por isso, muitas demandas surgiram logo no começo: eram reivindicações de todo tipo, não apenas da esfera municipal. Por sua vez, os representantes locais do governo se queixavam da falta de recursos (humanos e materiais) para acatar às demandas e às reivindicações, bem como da falta de articulação entre os diferentes órgãos municipais. Se queixavam também da falta de autonomia, tendo em vista que a maior parte das decisões deveria passar pelos secretários e corpos técnicos da Prefeitura. A falta de autonomia dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC) e a recorrente necessidade de levar as demandas para a administração central para, mais tarde, retornar com respostas colocava em dúvidas a eficiência desses Conselhos. Muitas vezes, ao invés de fortalecer o CGC, líderes das associações buscavam tratar diretamente com quem pudesse tomar as decisões (secretários e o Prefeito), ou influenciar vereadores (ou pessoas que tivessem acesso aos vereadores), para resolver seus problemas. Persistia então, não obstante a iniciativa política de criação desses espaços de participação, a necessidade da mediação de um agente político institucional.

Os movimentos de rua eram uma alternativa interessante, a qual de tempos em tempos alguns movimentos populares recorriam como forma de dar visibilidade às suas pautas. Alguns líderes comunitários, por exemplo, denunciavam que os CGC tinham como consequência retardar os movimentos de rua, deixando a Comunidade em constante estado de espera, sempre aguardando respostas para as suas reivindicações. Adicionalmente, muitos representantes comunitários entrevistados reclamaram da ausência de secretários de Estado no CGC ou mesmo de alguma outra autoridade com poder de decisão.

Nos Conselhos havia conflitos nas escolhas das prioridades provenientes de discordância entre moradores e técnicos (como no local onde construiria um posto de saúde ou sobre qual rua asfaltar etc.) e entre os próprios representantes das associações, que tentavam melhorias para as suas áreas de atuação, até mesmo para legitimar seus papéis de liderança. Os representantes governamentais insistiam muitas vezes em questionar a legitimidade das associações, alegando que estas não representariam de fato as comunidades das quais vinham. Os Conselhos eram também atravessados por interesses e conflitos político-partidários, de secretários ou políticos que eram desfavoráveis à política de participação e que agiam com o objetivo de enfraquecer os Conselhos Governo Comunidade, bem como daqueles que queriam utilizar os Conselhos para ampliar sua base eleitoral (instrumentalização). Muitas vezes, alguns políticos direcionavam recursos para áreas onde se encontrava seu nicho eleitoral sem considerar as deliberações dos Conselhos. Ademais, eram constantes as denúncias de tentativa de cooptação das associações por parte dos administradores regionais para fins eleitorais. Não raro, algumas associações representavam o interesse de determinados partidos, fazendo parte do jogo político institucional. Havia a luta dos que buscavam melhores condições para a população e a luta de quem buscava vantagens pessoais.

Nas comunidades se criticava ainda a divisão da responsabilidade de fiscalização com o governo, bem como o excesso de burocracia. Se tinha o anseio de uma maior participação, de se discutir diretrizes políticas e o orçamento do município, por exemplo.

Em síntese, nos Conselhos Governo-Comunidade houve representações da Comunidade, que, aceitando ou não as dificuldades do Governo, relacionaram-se de forma amistosa com os seus representantes e houve os que os desacatarem. Houve os que se desiludiram com os CGC e se afastaram e os que consideraram importante continuar comparecendo. Houve os que viram nos CGC um espaço importante para tentar o atendimento a algumas reivindicações e os que os viram como sem força nesse sentido. Houve os que valorizaram o conhecimento e um relacionamento mais estreito com os dirigentes de unidades regionais e com os demais representantes de associações de moradores, e, houve os que não destacaram qualquer benefício dessa ordem. Houve os que lançaram suspeitas quanto a honestidade de propósitos do Prefeito ao propor uma gestão Governo-Comunidade, e, houve os que não perceberam ou não acataram a chamada para essa experiência de administração participativa (COSTA, 1989, p. 83).

Dos aspectos positivos da experiência (para além do aprendizado em si), a autora destacou que com os CGC foi possível um melhor conhecimento das realidades da cidade, possibilitando uma maior clareza sobre onde e como agir. As discussões nos Conselhos possibilitaram uma leitura mais clara dos representantes comunitários acerca

das dificuldades das Regiões Administrativas, bem como um maior conhecimento das competências dos diferentes níveis de governo e da Prefeitura (e de seus órgãos). Ao mesmo tempo, ele pôs em relação diferentes associações de moradores, gerando aprendizados e redes de ajuda mútua, bem como a construção de alianças. Gerou conhecimento sobre as atuações do governo em diferentes comunidades e sobre os limites de ação da Prefeitura. Representantes do poder governamental destacam que se facilitou a divulgação de informações, a realização de campanhas (como as realizadas pela Comlurb e pela Secretaria de Saúde). Aumentaram ainda o número de denúncias, o que facilitou a Prefeitura a ter maior controle sobre o destino dos seus recursos. Agilizou e pôs em relação servidores de diferentes níveis de governo e de diferentes órgãos da Prefeitura.

Os CGC perderam força de apelo popular na medida em que boa parte dos representantes comunitários acabaram se convencendo de que dificilmente as Comunidades teriam suas demandas atendidas por esse espaço de participação. Vale lembrar que as forças políticas institucionais, majoritariamente, já reagiam de maneira desfavorável à essa forma de participação. Isso, num contexto de forte crise que abalava a cidade do Rio de Janeiro e dificultava pôr em prática as decisões tomadas nos Conselhos. O fim oficial dos CGC veio mesmo com a gestão de Marcello Alencar (PDT) – recordando que tanto Saturnino quanto Rezende abandonaram o PDT e migraram para o PSB – a partir de 1989.

1.8 DÉCADA DE 1990: A CONFORMIDADE DA NOVA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E NOVAS REFORMAS

Na década de 1990 tivemos a administração do advogado Marcello Alencar (1989-1992), do PDT, que realizou uma série de obras públicas. Mas essa bandeira ficou mais clara no governo do seu sucessor, o engenheiro Cesar Maia (1993-1996), que foi do PMDB e do PFL⁷¹ durante sua gestão. Cesar Maia, que havia sido secretário da fazenda durante o primeiro governo Brizola, centrou sua agenda na política de reforma urbana, construindo uma campanha na qual prometia um governo “técnico” e “competente” (SANTOS e MOTTA, 2003, p. 14).

⁷¹ À época o PFL era base de sustentação do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Cesar Maia fomentou projetos em parceria com a iniciativa privada. Se buscava ainda projetar o Rio de Janeiro como *cidade de classe mundial*. De fato, começava um se iniciou a construção de um novo modelo de cidade – uma *cidade-empresa*.

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, é instalado o Conselho de Cidade - “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos Presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito (VAINER, 2000, p. 106 apud VAINER, 2014, p. 1).

A escalada neoliberal passou a se dar de maneira extremamente acelerada. Destacamos ainda projetos como o Rio-Cidade e o Favela-Bairro, ambos tiveram prosseguimento durante a gestão de Luiz Paulo Conde (1997-2000) – que havia sido secretário municipal de urbanismo durante toda gestão de Cesar Maia.

Tal como nos anos 1960, os anos 1990 foram caracterizados pela significativa ação do poder público municipal no plano urbanístico. Nos anos 1960, a estrutura urbana foi alterada pelos investimentos relacionados à chamada “febre viária”, que adaptaram a cidade ao uso do automóvel e provocaram uma grande expansão do tecido urbano. Nos anos 1990, a intervenção estatal também foi sentida na estrutura urbana, em função da construção das duas vias previstas desde a década de 1960: as linhas Vermelha e Amarela. Mais importantes, entretanto, foram as ações que visavam sustentar a reprodução social da metrópole carioca no âmbito de uma economia globalizada (SANTOS, 2003, p. 193-194).

O Rio de Janeiro chegou aos anos 2000 numa trajetória de crise na economia, com décadas de forte decadência estrutural, com a forte contração de setores como o da construção naval e da siderurgia, bem como com a perda na localização dos setores de ponta dos bens de consumo duráveis (que passaram a se concentrar em São Paulo). O diagnóstico do período era de desindustrialização. O setor industrial que se mantinha na cidade se dinamizava então pelo mercado local. Esses fenômenos colocaram a cidade fortemente dependente do comportamento do setor terciário local – financeiro, da informática e do comércio, destacadamente. Entre 1981 e 1995, por exemplo, o rendimento médio dos trabalhadores ocupados caiu 18% (apenas a elite dirigente apresentou aumento de sua renda para o período), a camada dos trabalhadores por conta própria subiu de 17% para 20,1% e o setor terciário passou a absorver 79% da população ocupada em 1995 (RIBEIRO, 1999, p. 8-9). Para Luis Cesar de Queioz

Ribeiro (1999) fechamos a década de 1990 em largo processo de queda da qualidade do emprego, oriunda da precarização e da terceirização.

Em 2001 Cesar Maia foi novamente eleito para a prefeitura da cidade, sob a legenda do PTB, vencendo Luis Paulo Conde (PFL). No pleito, Leonel Brizola (PDT) terminou em quarto. A campanha de Maia foi marcada por desavenças com seu principal oponente (Conde) e com o governador Anthony Garotinho (PDT), que dois anos antes o superou na disputa para o governo do estado. Maia se elegeu tendo no combate à violência e na defesa do meio-ambiente (cujo secretário inicialmente foi Eduardo Paes) suas principais plataformas políticas. No primeiro ano de mandato voltou a filiar-se ao PFL. Logo no começo do mandato Maia enfrentou denúncias de corrupção, envolvendo contas no exterior e contratos fraudulentos com empresas de saúde. Mesmo assim Cesar Maia veio a se reeleger em 2004.

1.9 BREVE CONSIDERAÇÃO SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

a) ascensão neoliberal

No governo do estado destacamos o período da gestão de Marcello Alencar (1994-1998), que havia se filiado ao PSDB em 1993, na qual foi implementada o Programa Estadual de Desestatização. Empresas tais como o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), a Companhia Estadual de Gás do Rio de Janeiro (CEG-RJ), a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ), a Light Serviços de Eletricidade, o Metrô-RJ, a Companhia Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens), rodovias (RJ 116 e Via Lagos) foram envolvidas em tal programa. A década de 1990 foi de ascensão neoliberal, o que implicou em muitas privatizações e políticas de parceria público entre o sistema público e as empresas/organizações privada.

b) Cidades

Até o censo demográfico de 1980 o estado do Rio de Janeiro contava com 64 municípios, nos anos 2000 passam a ser 91⁷², sendo 6 desses novos municípios criados na região metropolitana: Belford Roxo, Guapimirim, Queimados, Japeri, Tanguá e

⁷² “Essa ‘febre’ emancipacionista já elevou o número de municípios brasileiros de 3.974 para 5.507, em 2000. Em grande parte, tais emancipações não passam de artifício para estabelecer mais prefeituras e todo o aparato administrativo dela decorrentes. Cabe lembrar que a elevação de um distrito à condição de município envolve uma transferência de recursos federais e estaduais, dada a obrigatoriedade das transferências constitucionais, isto é, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota-distribuição do ICMS” (SANTOS, 2001: 103-104).

Seropédica. As cidades médias do estado, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes subiram de 10, em 1980, para 17, em 2000. Segundo Ângela Moulin Penalva Santos (2003, p. 104) esses dados são de grande importância pois sugerem o surgimento de novos centros regionais no interior do estado, tornando a malha urbana do estado menos desequilibrada. Mesmo assim temos que entre os municípios com 100 mil a 1 milhão de habitantes, 10 deles estão na Região Metropolitana, o que sugere uma grande concentração. Se trata então, para a autora, de uma nova etapa da polarização espacial, que por sua vez apresenta duas tendências: 1. Modificação na relação capital-trabalho, “na qual o trabalho rotineiro, típico do chamado ‘*taylorismo*’, entra em crise com a ascensão da mobilização dos recursos humanos”; 2. Mudanças nas relações entre firmas, na organização industrial, na qual “à grande empresa integrada sucede a rede de firmas especializadas, ligadas por relações de subcontratação ou de parcerias”. Penalva Santos aponta ainda três direções que parecem sugerir a interiorização da população fluminense: a fixação do polo metal-mecânico no Médio Paraíba (com destaque para Volta Redonda, Resende e Barra Mansa); os impactos da exploração do Petróleo (com destaque para Campos e Macaé); e a exploração de atividades turísticas (com destaque para Cabo Frio e Araruama) (SANTOS, 2003: 104-108). A autora conclui ainda que “a rede urbana no estado do Rio de Janeiro está, portanto, mais densa e conta com mais níveis hierárquicos, embora mantenha um elevadíssimo grau de primazia urbana na capital estadual” (SANTOS, 2003, p. 109).

c) Agricultura

Temos que no período de 2003 a 2013 tivemos o “boom das commodities”, no qual, “a questão da disponibilidade de recursos fundamentais para alimentar a população mundial, como a terra e a água, voltou ao topo da agenda internacional” (FLEXOR e LEITE, 2017, p. 20). Tivemos ainda que em 2008 a crise do preço dos alimentos – que oscilavam com fortes picos de alta, mas sem retornar aos patamares anteriores, afetando o preço doméstico, inflacionando o preço dos alimentos (MALUF, 2017) – gerou mais interesse na necessidade das previsões acerca das demandas futuras, bem como na aquisição de terras para a produção de alimentos (o que gerou aumento no preço). Para se ter uma ideia houve no país um aumento no total de lavouras de cerca de 83% entre 1996 e 2006 (muito devido à expansão de terras agricultáveis), sendo que na região Sudeste o acréscimo nesse período foi de 50% (BURNIER e MARIANO, 2008). Segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006), tínhamos nesse período um total

de 58,4 mil estabelecimentos agropecuários no estado do Rio de Janeiro, ocupando uma área total de 4,3 milhões de hectares. Já de acordo com o Censo agropecuário de 2017 (IBGE, 2017), o total de estabelecimentos agropecuários passou a ser de 65,4 mil estabelecimentos, ocupando uma área total de 2,4 milhões de hectares, com cerca de 161 mil pessoas ocupadas em atividades agropecuárias. Todos esses pontos – boom das commodities, agenda internacional, questão da terra, aumento no número de lavouras e de estabelecimentos agropecuários – contribuíram para a construção da agenda tanto do que diz respeito do modelo hegemônico de agricultura, quanto do modelo contra-hegemônico, afinal nosso entendimento é o do comportamento dialético.

d) Petróleo

Tratando da exploração de petróleo, “vocação” econômica do estado do Rio de Janeiro, viveu-se uma boa fase, até o ano de 2014, quando o preço dessa commodity começou a sofrer sucessivas quedas. O estado sofreu muito mais se comparado as outras unidades da federa o, pois, para se ter uma ideia, em 2016, 67% da produ o nacional era oriunda do estado do Rio de Janeiro – no ano 2000 a produ o do estado correspondia a 74% da nacional. Segundo a Agência Nacional de Petróleo (ANP), em 2017, tinham-se sediadas aqui 2.867 empresas fornecedoras de bens e serviços em Petróleo e Gás, bem como 97% das operadoras no ramo estavam no estado. Nos últimos anos tivemos uma queda brusca na arrecada o dos royalties, o que p s muitos municípios, muito por conta de uma economia pouco diversificada – e também pelo período de crise fiscal, financeira e empregatícia que o país passava a viver –, em condi es críticas. Em 2014 a arrecada o estadual girava em torno de 8 a 9 bilhões de reais (correntes), passando para algo entre 3 a 4 bilhões em 2016 (MENDES, FERREIRA e CAVALLIERI, 2017)⁷³.

Segundo Nazareth, Araújo e Oliveira (2018), em 2018, 87 dos 92 municípios fluminenses recebiam royalties (sendo que 14 desses recebiam participa es especiais); os autores também nos apontam um aumento de 93% da arrecada o de royalties e participa es especiais da cidade do Rio de Janeiro entre 2016 e 2017 (de 87 mi para 169 mi). Os valores e os investimentos decorrentes deles mostram o baixo grau de dependência direta da economia carioca frente a tais recursos, mas   bom destacar, por

⁷³Tamb m se vincula a queda do estado do Rio de Janeiro na participa o governamental pelo fato do grande crescimento dos estados do Espírito Santo – que cresceu sua produ o em 5 vezes entre os anos de 2010 e 2016, alcançando 12% da produ o nacional (era 1% em 2000) – e de São Paulo – que possuía em 2016, 17% da produ o nacional (era 3% em 2000).

exemplo, as obras decorrentes desse setor na Região Metropolitana do estado, como: o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) em Itaboraí⁷⁴, a ampliação da Refinaria de Duque de Caxias (Reduc) e obras de infraestrutura e logística de transporte (com especial atenção para os portos).

1.10 MEGAEVENTOS E MAIS REMOÇÕES

A política de remoções voltou com força nos últimos anos. As mesmas foram justificadas e fortalecidas pela necessidade de construção de infraestrutura para sediar os megaeventos, associadas à pressão do setor imobiliário⁷⁵, como no caso da Vila Autódromo, na Barra da Tijuca, e na zona portuária, no Centro. Muitas vezes, as remoções apoiavam-se em outras justificativas, como evitar que pessoas morem em áreas consideradas de risco⁷⁶, em áreas tombadas⁷⁷ etc. Para muitos que acompanharam as remoções, tratou-se ainda de um processo de periferização (ANEXO VIII):

A periferização, processo de segregação e diferenciação social e/ou geográfica, tem motivações econômicas, políticas e culturais. Por isso, a dinâmica de crescimento periférico é lida a partir de dois tipos de perspectivas analíticas: como a projeção, ao nível do espaço, do processo de acumulação, e como modelo de representação da hierarquia social vigente na sociedade brasileira. De maneira geral, a intervenção seletiva do Estado na alocação dos investimentos urbanos é tomada como mecanismo especial do padrão periférico de crescimento, embora muitos analistas façam alusão à importância dos agentes dos mercados fundiários e imobiliários e suas respectivas práticas (FAULHABER e AZEVEDO, 2015, p. 18).

⁷⁴O Comperj foi/é um megaprojeto que teve suas atividades paradas em 2015, ocasionando o aumento da taxa de desemprego, queda brusca da arrecadação municipal, aumento dos índices de violência, crise no mercado imobiliário e no comércio etc. Tais informações podem ser encontradas na reportagem de título: *Comperj: com obra parada e desemprego, Itaboraí fecha mais de 700 lojas e vê violência crescer* (15/05/18). Disponível no seguinte endereço: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/comperj-com-obra-parada-e-desemprego-itaborai-fecha-mais-de-700-lojas-e-ve-violencia-crescer.ghtml> <visitado em 10 de maio de 2018>.

⁷⁵ “O Rio de Janeiro vem experimentando grandes transformações territoriais em função de sediar importantes eventos, em particular como uma das sedes da Copa de Futebol de 2014 e por ser responsável pelos Jogos Olímpicos de 2016. Há grandes obras em curso, destacando-se obras viárias, de forte impacto na estrutura da cidade e de sua região metropolitana (RM) (GAFFNEY, 2014). Assim, seu mercado imobiliário tornou-se muito dinâmico, valorizando as áreas com melhor infraestrutura urbanística, mas também contribuindo para segregar a população de baixa renda em locais cada vez mais distantes, em que o preço da terra urbana lhe é acessível” (SANTOS et al, 2016: 230).

⁷⁶ Em reportagem de 11 de abril de 2010, o portal de notícias G1 noticiava que 8 favelas cariocas seriam removidas: morro do Urubu, em Pilares; morros dos Prazeres e Fogueteiro, em Santa Teresa; São João Batista, em Botafogo; Laboriaux, na Rocinha; as localidades Cantinho do Céu e Pantanal, no Morro do Turano, no Rio Comprido; e Parque Columbia, em Acari. O motivo das remoções era o risco para as vidas dos moradores devido as forte chuvas que vinham ocorrendo na época. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1565279-5606,00-RIO+TERA+OITO+FAVELAS+REMOVIDAS+DE+AREAS+DE+RISCO+DIZ+PREFEITO.html> (visualizado em 01 de julho de 2017).

⁷⁷ Como no Horto, comunidade localizada no Jardim Botânico – zona nobre do Rio. Essa comunidade sofre com ameaças de remoção desde a década de 1980.

Segundo o *Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro* (2015), foram mais de 70 mil pessoas removidas de suas casas na cidade – que possui o metro quadrado mais caro não só do Brasil⁷⁸, mas da América Latina⁷⁹ – contabilizando mais de 22 mil famílias removidas entre 2009 e 2015.

A Anistia Internacional lançou um relatório⁸⁰ e fez campanhas ostensivas (como a *Jovem Negro Vivo*⁸¹) denunciando violações aos direitos humanos na cidade para a realização das Olimpíadas de 2016. Tais violações repetiam um padrão visto na realização dos jogos Pan-Americanos de 2007, nas Copas das Confederações (2013) e do Mundo (2014). Da violência armada nas favelas à repressão as manifestações de rua.

O Brasil é signatário de uma série de acordos e tratados sobre Direito Humano à Moradia Adequada, que enfatizam que a remoção deve ser a última alternativa, e que antes da sua efetivação alternativas devem ser buscadas com participação da população e, em caso de remoção, os moradores devem ser conduzidos a local próximo de onde residiam. Essas medidas são garantidas pela Constituição Federal de 1988 (Título II, artigos 5º e 23º), pela Constituição do estado do Rio de Janeiro (artigos 8º, 229º e 239º), bem como na lei orgânica do município (nos artigos 12, 30, 422 e 429⁸²) (SANTOS et al., 2016).

⁷⁸ Em 2013 o Rio de Janeiro se tornou a primeira cidade brasileira a ultrapassar a marca de 9 mil reais no preço médio do metro quadrado. Isso, segundo o índice FineZap, parceria entre a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FINE) e a Zap Imóveis (<http://www.valor.com.br/empresas/3142194/leblon-no-rio-tem-o-metro-quadrado-mais-carro-do-brasil-r-21-mil><visualizado em 06/06/2018>).

⁷⁹<https://www.terra.com.br/noticias/dino/rio-de-janeiro-tem-o-metro-quadrado-mais-carro-da-america-latina,5293cee231d4933c5daee37bdb40defdxly6cck5.html><visualizado em 03/06/2018>.

⁸⁰ Relatório intitulado *Um legado de violência: homicídios praticados pela polícia e repressão a protestos na Olimpíada Rio 2016*. Disponível em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PT_briefing_resultado_rio2016.pdf.

⁸¹ Como põe a Anistia Internacional: “Em 2012, 56.000 pessoas foram assassinadas no Brasil. Destas, 30.000 são jovens entre 15 a 29 anos e, desse total, 77% são negros. A maioria dos homicídios é praticado por armas de fogo, e menos de 8% dos casos chegam a ser julgados. Apesar dos altíssimos índices de homicídio de jovens negros, o tema é em geral tratado com indiferença na agenda pública nacional. As consequências do preconceito e dos estereótipos negativos associados a estes jovens e aos territórios das favelas e das periferias devem ser amplamente debatidas e repudiadas” (Disponível em: <https://anistia.org.br/campanhas/jovemnegrovivo/><visualizado em 03/06/2018>).

⁸² “[...] é de crucial importância o Artigo 429 da Lei Orgânica Municipal, pois dele emana a proteção do direito à moradia em sua dimensão negativa, ou seja, no dever de o poder público não promover a remoção de moradores que habitam áreas informais da cidade, a não ser que estejam estabelecidos em locais que imponham risco às suas vidas. Desta forma, expressa claramente o princípio da não remoção. Mesmo assim, para estas hipóteses, há a previsão de medidas/procedimentos que devem ser prévia e obrigatoriamente adotadas” (SANTOS et al., 2016, p. 224).

Podemos interpretar as políticas de remoção como políticas de gentrificação⁸³, de expulsão das camadas mais pobres de áreas enobrecidas ou de interesse do Estado. As políticas de reespecialização, que tem como contrapartidas remoções de populações pobres, estão ligadas a investimentos e alianças entre o Estado e agentes privados. Cabe ressaltar, muito embora esses processos tenham ganhado muito destaque nas últimas décadas, esse não é um fator novo, mas iniciativas que se repetem na trajetória da cidade do Rio de Janeiro, sendo de forma mais ou menos intensa um traço permanente ao longo de nossa história.

Para Ângela Moulin Penalva Santos, et al. (2016, p. 226): “Desde 2010, o direito social à moradia tem experimentado avanços que incluem a condenação judicial do poder público ao pagamento do aluguel social às famílias sem habitação”. No caso do Rio de Janeiro (tanto o município quanto o estado possuem grande amparo legal acerca do benefício do aluguel social): “O acolhimento destas demandas por aluguel social sugere que seja possível determinar prestações positivas do direito à moradia pela via do aluguel social, ainda que de forma provisória, enquanto a conclusão de programas habitacionais não se efetive” (SANTOS, 2016, p. 226). Acaba que muitas vezes as famílias recebem o aluguel social, cujo valor em 2015 era de até 500 reais, por longos períodos e não são assentadas em outro lugar para morar. Segundo a Prefeitura do Rio de Janeiro eram gastos 720 mil reais por mês com o Programa de Aluguel Social⁸⁴ e cerca de 1.800 famílias estavam na lista de espera para tal direito. O estado, no mesmo período, pagava o aluguel social a mais de 12 mil famílias, podendo ter acesso a esse direito quem foi removido para obras públicas, quem teve sua casa afetada por desastre natural ou tinha sua casa em área de risco. O valor pode chegar a 500 reais, mas a maioria (mais de 8 mil famílias) recebe 400 reais por mês, valor que nunca foi

⁸³ Gentrificação é um conceito de uso recorrente para explicar o fenômeno de expulsão da população de classe popular de áreas enobrecidas, devido, principalmente às pressões do mercado imobiliário. Foi um termo cunhado em 1964 pela socióloga britânica Ruth Glass, para explicar o fenômeno de expulsão da classe trabalhadora de renda mais baixa dos bairros centrais de Londres, principalmente através do crescente dos preços dos aluguéis, que vinham sendo ocupados por uma nova classe média em ascensão (RANGEL, 2015).

⁸⁴ Em reportagem ao jornal Extra uma família acaba tendo que ir para a rua pedir dinheiro devido o atraso no pagamento do aluguel social. O não repasse implicou no gasto de recursos destinados a outros fins, como na compra de alimentos (<https://extra.globo.com/noticias/rio/prefeitura-atrasa-aluguel-social-familia-precisa-pedir-dinheiro-na-rua-para-comer-22208579.html>).

reajustado. A maior parte dessas famílias está na cidade do Rio de Janeiro, cujo preço médio do aluguel subiu 112,3% entre 2010 e 2015⁸⁵.

1.11 A AGRICULTURA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Como vimos, a cidade do Rio de Janeiro enfrentou no século XX um intenso processo de urbanização. O que vamos destacar agora é que mesmo sob esse processo a agricultura carioca resistiu, se adaptou e seguiu sendo realizada na cidade. Magalhães Corrêa (1936) já ressaltava a forte presença da agricultura nas décadas iniciais do século XX no Sertão Carioca – área que hoje abrange a Zona Oeste. Isso enquanto a industrialização começava a ganhar força. Com o processo de urbanização da cidade a agricultura (bem como suas áreas agricultáveis, suas áreas rurais) foi perdendo espaço e passando a se concentrar na Zona Oeste do Rio (inclusive enfrentando dilemas associados à relação entre uma cultura rural e outra urbana). Mesmo na Zona Oeste, a agricultura carioca seguiu sofrendo pressões com o avanço da urbanização, pelo loteamento de antigos sítios rurais e pela ocupação de áreas que não vinham sendo aproveitadas (ou que eram objeto de especulação).

A agricultura dessa região sofreu um grande impacto na década de 1990. Segundo um agricultor de Vargem Grande, a banana, por exemplo, principal produto da região, encontrou *concorrência desleal*⁸⁶ nessa década na competição com as bananas vindas de fora, que eram maiores e mais baratas. Com a abertura dos mercados e o aumento das importações, os produtores locais foram perdendo espaço no mercado o que levou muitos deles a abandonarem suas roças e a exercerem outros trabalhos, principalmente nas áreas mais urbanizadas. Importante frisar esse ponto, pois a desvalorização ao trabalho do(a) agricultor(a), bem como daquilo que ele(a) produz, também é um fator que leva ao abandono da atividade. Mas, mesmo com as dificuldades a agricultura urbana se faz presente.

A agricultura marca presença na cidade do Rio de Janeiro em diferentes bairros e com práticas muito variadas. Um mapeamento realizado pelo *Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio)*, em 2011, identificou mais de 200 experiências conduzidas pelo poder público e pela sociedade civil. São hortas escolares, comunitárias,

⁸⁵<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/04/19/mais-de-12-mil-familias-recebem-aluguel-social-no-rj-o-valor-e-suficiente.htm> (visualizado em 03/06/2018).

⁸⁶ Optamos aqui por transcrever o termo tal qual dito pelo agricultor. Nos cabe aqui buscar respostas sobre o que teria se passado na década de 1990 no abastecimento e na agricultura da cidade do Rio de Janeiro.

institucionais, hortos ou agroflorestas, quintais urbanos, grupos de assessoria, iniciativas de consumo (feiras ecológicas, grupos de consumidores, atividades culinárias) e comunidades de agricultores familiares. No entanto, essas iniciativas, em sua maioria, estão isoladas entre si, possuem pouca visibilidade pública, são descontínuas e carecem do apoio de políticas públicas (MASELI, 2015, p. 27 – grifo nosso).

A agricultura realizada na cidade do Rio de Janeiro pode ser comprovada ainda pelo censo Agropecuário do IBGE de 2006:

Os dados do Censo Agropecuário do IBGE levantados em 2006 evidenciam a relevância da agricultura na cidade. Concentrando 53% da população da Região Metropolitana, o município do Rio de Janeiro apresenta 1.055 estabelecimentos agrícolas, sendo 790 da agricultura familiar. Segundo a Emater-RJ, esses estabelecimentos responderam pela maior produção agrícola colhida dentre os municípios da Região Metropolitana no ano de 2010 (MASELI, 2015, p. 28).

Segundo o Censo Agropecuário realizado pelo IBGE em 2017 o total de estabelecimentos com atividade agropecuária no estado do Rio de Janeiro aumentou de 58.493 em 2006 (numa área total de 2.059.462 de hectares) para 65.157 em 2017 (numa área total de 2.372.778 hectares). Ainda de acordo com o Censo de 2017, tínhamos na cidade do Rio de Janeiro um total de 1.100 estabelecimentos agropecuários, ocupando uma área total de 11.643 hectares.

O artigo de Claudemar Mattos, Renata Lúcia Souto, Fabricio Henrique Omelczuk Walter e Gustavo Martins (2017) trata da agricultura com “marcados traços camponeses”, por conta dos padrões de produção agrícola identificados pelos autores, feita na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). No artigo os autores destacam as regiões do Fojo (Guapimirim), a comunidade quilombola Cafundá Astrogilda (no Maciço da Pedra Branca) e o bairro de Vargem Grande (bem como o quilombo, também se encontra na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro). Em todos esses territórios temos a persistência da pressão da especulação imobiliária e os efeitos das políticas ambientais que associam preservação com eliminação da presença humana. Situações como essas, nas quais a proteção ambiental é acionada como fator legitimador da remoção de famílias, se deram no Fojo com a criação do Parque Nacional da Serra dos Órgãos e em Vargem Grande e no quilombo Cafundá Astrogilda com a criação do Parque Estadual da Pedra Branca. A institucionalização dos parques criou limitações para o uso da terra, para os modos de vida tradicionais e gerou a retirada de agricultores de certas regiões (FERNANDEZ, 2011). Vale destacar que a ocupação desses territórios vêm de muito antes da transformação dos mesmos em Parque.

A agricultura familiar nessas comunidades é o resultado da abolição da escravidão⁸⁷, de trabalhadores empregados nas grandes plantações de mandioca, cana-de-açúcar e café estabelecidas no século XIX e em granjas e fazendas ao longo do século XX (MATTOS et al, 2017, p. 42).

A produção agrícola local é responsável por boa parte das rendas dessas famílias. O trabalho de Mattos et al (2017) se debruçou sobre a realidade de Vargem Grande, eles fizeram um apanhado da organização social local, em particular sistematizando as práticas associativas que giram em torno da agricultura⁸⁸, destacamos do período mais recente:

No caso do maciço da Pedra Branca, esse fortalecimento da agricultura familiar desencadeia um processo de reafirmação da comunidade sobre o território afetado pelo parque e a *reivindicação ao acesso à DAP* (PRADO, et. al., 2012), necessária para o acesso às políticas públicas específicas para a agricultura familiar (Pronaf, PAA e PNAE⁸⁹). Em 2010, é criado o ponto de venda da Agrovargem. Em todos esses marcos da construção da rede, há o envolvimento de mediadores sociais, como a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, as ONGs AS-PTA e PACS, entre outros. Em 2012 acontece a integração da Agrovargem à Rede Carioca de Agricultura Urbana – Rede CAU e, no ano seguinte, são emitidas as primeiras DAPs que permitem a venda da produção de alguns agricultores ao mercado institucional por meio do PNAE. Também em 2013, o trabalho em conjunto com a AS-PTA e a Abio levou à criação do SPG da Rede Carioca de Agricultura Urbana e à criação da Feira Agroecológica da Freguesia. Esse processo criou condições para participação dos agricultores da Agrovargem no Circuito Carioca de Feiras Orgânicas (p. 45-46 – grifo nosso).

⁸⁷ Já no final do século XVII temos registros de quilombos no Sertão Carioca (GOMES, 2015: 96)

⁸⁸ “No caso de Vargem Grande, a origem da rede sociotécnica de agroecologia está ligada a um contexto mais amplo de mobilizações sociais na Zona Oeste do Rio de Janeiro e no maciço da Pedra Branca. Ali ocorreu, em 1986, a constituição da Associação dos Lavradores e Criadores de Jacarepaguá – Alcri-JPA, que agrega famílias do bairro da Taquara. Em 2003 foi constituída a Associação de Agricultores Orgânicos da Pedra Branca – Agroprata, que agrega famílias do Rio da Prata, em Campo Grande. Contudo, só em 2006 ocorreu o surgimento de uma rede sociotécnica referenciada nos princípios da agroecologia articulada no bairro de Vargem Grande, marcado pelas ações do Projeto Profito, dinamizado pelo Núcleo de Gestão da Biodiversidade e Saúde (NGBS) da Farmanguinhos/Fiocruz, com base em uma proposta de capacitação e inserção dos agricultores do maciço da Pedra Branca em um arranjo produtivo local voltado para a produção de plantas medicinais e fitoterápicos, estabelecendo como uma das metas a compreensão das condições de produção e modo de vida desses agricultores. Em 2007 é criada a Associação de Agricultores Orgânicos de Vargem Grande – Agrovargem, que agrega famílias de Vargem Grande, Colônia e Camorim” (MATTOS et al., 2017, p. 45).

⁸⁹ Até 1994 a compra da alimentação escolar do município do Rio de Janeiro era centralizada, a nível federal. A partir de 1994 passou a se dar com convênios com o estado e com o município e a partir de 1999 através de transferência automática. Hoje em dia o Programa Nacional de Alimentação escolar é coordenado pelo Governo Federal, mas executado pelas Entidades Executoras, no caso aqui, o poder municipal: “O valor a ser repassado para a EE [Entidade Executora] é calculado baseado no número de alunos que consta no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento, considerando 200 dias e um valor *per capita* que varia por período escolar, faixa etária e características culturais. Para creches e Ensino Integral, o valor por estudante é de R\$ 1; na pré-escola, R\$ 0,50; no Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos, R\$ 0,30; Escolas indígenas e quilombolas, R\$ 0,60; e Alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90. Esse valor repassado pelo FNDE pode e deve ser complementado pelos estados e municípios” (DIAS e CHIFFOLEAU, 2014, p. 05). Constatamos ainda que em 2015 tínhamos na rede municipal de ensino 1.463 unidades escolares (1.003 escolas de Ensino Fundamental e 460 unidades de Educação Infantil), somando 654.454 alunos matriculados e uma demanda diária de cerca de 700 mil refeições (MASELLI, 2016).

Interessante observar que são muitas instituições, organizações e movimentos sociais agindo simultaneamente, gerando assim desdobramentos que podem ser novas formas de se organizar, criação de novas organizações, desenho de estratégias, elaboração de projetos etc.

Para que tenhamos uma ideia quantitativa da agricultura da cidade do Rio de Janeiro utilizamos do Censo Agropecuário de 2017 para elaborar a tabela abaixo:

Lavoura Permanente		
Gênero	Total de estabelecimentos com mais de 50 pés	Total estimado da produção (em toneladas)
Abacate	5	20,250
Açaí	1	-
Acerola	6	5,500
Banana	285	2.465,821
Cacau	1	-
Café (arábica)	1	-
Caqui	65	468,979
Coco	58	1.574,605
Goiaba	2	-
Jaca	6	13,080
Laranja	5	15,583
Limão	18	111,740
Manga	29	206,543
Mamão	2	-
Maracujá	2	-
Palmito	3	0,1
Tangerina e Mexerica	2	-
Lavora temporária		
Gênero	Número de estabelecimentos agropecuários	Quantidade produzida (toneladas)
Abacaxi	1	-

Abóbora	20	12,171
Alho	2	-
Amendoim	1	-
Cana de açúcar	19	120,704
Cebola	2	-
Ervilha	1	-
Fava	1	-
Feijão Fradinho	12	3,079
Feijão Preto	4	0,303
Feijão Verde	1	-
Mamona	1	-
Mandioca	220	4.188,042
Milho	5	5,920
Tomate	1	-

Acrescentamos ainda que temos 34 áreas com sistema agroflorestal na cidade, bem como produziu-se em 2017 mais de 86 mil dúzias de ovos de galinha e 678 mil litros de leite de vaca.

Não é difícil constatar a insuficiência da produção local para o abastecimento da cidade, dado que aqui residem mais de seis milhões de pessoas. Mas, essa produção é feita com pouco reconhecimento e com pouquíssimo apoio do poder público (isso quando o poder público não prejudica direta ou indiretamente a atividade agrícola local). Tais números nos servem para mostrar o potencial da agricultura urbana no Rio de Janeiro, em múltiplos sentidos – da produção de alimentos, das trocas culturais e educacionais, da geração de renda etc.

Em artigo publicado por Denis Monteiro, Márcio Mendonça, Robledo da Silva e Sueli Figueiredo (2011), são destacadas a importância e o pouco reconhecimento da contribuição da agricultura urbana no debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

O tema da agricultura urbana é ainda incipiente no debate político sobre a promoção da segurança alimentar e nutricional nas cidades. Por um lado, porque o reconhecimento da existência da agricultura na cidade, suas características e potencialidades, é muito recente, e por outro, porque as

ações assistencialistas⁹⁰ ocupam o centro do debate da promoção da segurança alimentar e nutricional de populações urbanas (p. 02).

Hoje, mais de 8 anos após a publicação mencionada acima, podemos afirmar que a Agricultura Urbana não é mais uma pauta incipiente quando abordamos SAN. Pelos números apresentados vimos (e vale reforçar) um potencial não só nas práticas de conscientização como também na produção em larga escala. Não à toa a produção de alimentos está na agenda de uma série de movimentos (urbanos).

Sobre as comunidades existentes na Zona Oeste da cidade esses autores acrescentam:

Nessas comunidades são observados elevados índices de desemprego e subemprego, além de sérias carências de serviços básicos. A vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional é uma característica que se manifesta de forma recorrente em meio às famílias, o que se deve à combinação de dois fatores interdependentes: a dificuldade de acesso aos alimentos, em razão dos baixos níveis de renda familiar, e a tendência à homogeneização dos hábitos alimentares, em que prevalece a baixa qualidade nutricional das dietas, em geral carentes de vitaminas e sais minerais (MONTEIRO, MENDONÇA, SILVA e FIGUEIREDO, 2011, p. 02).

Em boa parte dessas comunidades a principal dificuldade para acessar alimentos saudáveis ainda é a renda familiar. Diante de rendas familiares baixas, e da dificuldade na implementação de estratégias de ampliação dessas rendas, muitas famílias buscam alternativas para superar as adversidades, não raro, alternativas ancoradas num resgate (cultural) de práticas que tiveram em outros momentos da vida: “Uma das dimensões fundamentais [da agricultura na cidade] é o resgate cultural, de relação e cuidado com o ambiente e com as plantas, além de propiciar novas sociabilidades” (MONTEIRO, MENDONÇA, SILVA e FIGUEIREDO, 2011, p. 31). Acrescente-se que:

Nas comunidades de baixa renda a situação de urbanização, com altos índices de desemprego, distanciamento das áreas produtivas de alimentos e perda da cultura de produção, leva a uma situação de insegurança alimentar. Esta afirmação baseia-se no conceito amplo de segurança alimentar, que considera aspectos de produção/disponibilidade/acesso, qualidade dos alimentos, hábitos alimentares, sustentabilidade do sistema alimentar/soberania alimentar comunitária e o direito humano à alimentação (MAIA; MALUF; SILVA, 2005, p. 35).

A pobreza, lida como insuficiência de renda, se apresenta como uma forte causadora da situação de insegurança alimentar e da fome⁹¹ – o preço dos alimentos

⁹⁰ Sobre estas ações assistencialistas os autores destacam “as doações de cestas básicas e de refeições prontas (sopões) por parte de políticos, entidades religiosas e/ou filantrópicas, e os programas governamentais de complementação de renda” (p. 03).

⁹¹ O conceito de fome apresenta vários sentidos. Aqui, ficaremos no que Flávio Valente (2003, pp. 56-57) nos traz sobre a percepção em diferentes setores da população: “O conceito de fome, no Brasil, utilizado

também entra em questão nesse debate. Em consequência, o combate à pobreza significa uma forma de promoção de SAN. Esse é um aspecto importantíssimo, mas como veremos mais adiante a insegurança alimentar e nutricional é provocada por muitos fatores e atinge as diferentes classes sociais.

Isso fica mais claro nos resultados da pesquisa sobre uma comunidade de Campo Grande – o loteamento Ana Gonzaga –, em 2003, realizada por Priscila Maia, Renato Maluf e Luana Silva, com apoio da AS-PTA⁹². Os autores constataram na pesquisa que nesse loteamento, 47,4% das famílias possuíam iniciativas agrícolas em seus quintais, não apenas por necessidade, mas muitas vezes para manter vínculos ou correspondência com seus lugares de origem – 50% dos entrevistados na pesquisa vieram de outros estados, tais como Sergipe, Maranhão, Paraíba e Espírito Santo. Os quintais têm sido recorridos também como uma forma de manter tradições familiares. Vale enfatizar que as mulheres são maioria no aproveitamento dos pequenos espaços para cultivo⁹³. Tal pesquisa concluiu que:

[...] algumas famílias de comunidades urbanas de baixa renda adotam as práticas agrícolas como estratégia de enfrentamento da situação de insegurança alimentar. Algumas famílias dos grupos mais vulneráveis à pobreza da comunidade (idosos, desempregados, famílias de baixa renda e monoparental) têm iniciativas agrícolas em seus quintais. A prática agrícola em quintais é relevante no contexto familiar e social, contribuindo especialmente para a alimentação das famílias e elevando a auto-estimadas mesmas. Existe relação entre o local de origem das pessoas e a adoção das práticas agrícolas em quintais de comunidades urbanas de baixa renda, uma vez que a tradição de cultivar a terra é mantida de geração a geração (MAIA; MALUF; SILVA, 2005, p. 35).

por diferentes setores da população, abarca desde aquela sensação fisiológica ligada à vontade de comer, conhecida de todos nós, até as formas mais brutais de violência do ser humano, ligadas à pobreza e à exclusão social. Ver os filhos passarem fome é passar fome. Comer lixo é passar fome. Comer o resto do prato dos outros é passar fome. Passar dias sem comer é passar fome. Comer uma vez por dia é passar fome. Ter que se humilhar para receber uma cesta básica é passar fome. Trocar a dignidade por comida é passar fome. Ter medo de passar fome é estar cativo da fome. Estar desnutrido também é passar fome, mesmo que a causa principal não seja falta de alimento”.

⁹² Desde finais de 1999, a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) desenvolve um trabalho em comunidades pobres da periferia do município do Rio de Janeiro orientado para o incentivo e fortalecimento das práticas de aproveitamento agrícola de espaços urbanos (MONTEIRO e MENDONÇA, 2004, p. 29).

⁹³ Segundo Ana Maria Segall-Corrêa et al. (2008), apoiados nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004: “Domicílios chefiados por mulher apresentaram maior chance de insegurança moderada ou grave em todas as faixas estudadas, de rendimento domiciliar per capita, fato que, certamente, guarda relação com outras características que desfavorecem as famílias que têm mulheres como pessoa de referência e provedoras das condições de sobrevivência” (p. 49).

Ana Maria Segall-Corrêa et al. (2008) concluíram sobre a correspondência positiva entre transferência de renda⁹⁴ e segurança alimentar⁹⁵.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2004, em seu suplemento de Segurança Alimentar, mostrou que a proporção de insegurança alimentar grave diminui progressivamente à medida em que aumentam os rendimentos médios, mesmo em população de baixa renda. Assim, a proporção de insegurança alimentar moderada ou grave, em 2004, era de 61,2% na faixa de rendimento de até ¼ de salário mínimo (SM) per capita, passando a 37,2% na de mais de ¼ a ½ e de 19% na faixa de mais de ½ a 1 SM per capita (p. 41).

Ressaltamos ainda os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), sobre segurança alimentar, realizada em 2004, 2009 e 2013. A metodologia era fundamentada na EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), elaborada pelo Departamento de Agricultura dos EUA e adaptada pela Universidade de Campinas (Unicamp). Constatou-se que na região Sudeste a condição de insegurança alimentar moderada ou grave⁹⁶ foi de 10,7%, 7% e 4,2% nas áreas urbanas e 12,1%, 7,7% e 5,5% nas áreas rurais, respectivamente para os anos de 2004, 2009 e 2013. Em condição de segurança alimentar o percentual foi de 73,2%, 76,8% e 85,7% nas áreas urbanas e 69,4%, 75,7% e 83,5% nas áreas rurais, respectivamente para os anos de 2004, 2009 e 2013.

O estado do Rio de Janeiro em particular, saltou de pouco mais de 70% da população em condição de segurança alimentar em 2004, para 78,1% em 2009 e 82,2% em 2013. Quando da situação de insegurança alimentar e nutricional moderada ou grave no estado, saiu-se de algo em torno dos 8% em 2014, para 7,2% em 2009 e 5,1% em 2013.

Nos quadros elaborados a partir das pesquisas do IBGE fica visível a melhoria no que consiste a segurança alimentar e nutricional do brasileiro nos últimos anos. Muito se deve a este ter sido um tema que ganhou bastante centralidade desde o início dos anos 2000, com repercussão em políticas públicas.

⁹⁴ Os autores focam principalmente o bolsa-família, implementado em 2004, unificando outros programas já existentes, como o bolsa-escola, o cartão-alimentação, o bolsa-alimentação e o auxílio-gás.

⁹⁵ Segundo Sandro Silva (2014, p. 11): “Além de haver uma estreita ligação entre fome e pobreza, os dois fenômenos se influenciam mutuamente, em uma causalção circular perversa, de natureza multidimensional”. Isso porque a fome compromete o desempenho produtivo e a integração social dos indivíduos.

⁹⁶ Constando que a insegurança alimentar na pesquisa pode ser leve, moderada ou grave.

As pesquisas elaboradas pelo IBGE apontaram ainda que a insegurança alimentar prevalece em domicílios onde residem menores de 18 anos⁹⁷; também quando possuem muitos moradores⁹⁸; tem maior incidência sobre domicílios cuja pessoa de referência é preta ou parda⁹⁹; sobre as populações com menores rendimento¹⁰⁰; sobre domicílios chefiados por mulheres¹⁰¹; sobre pessoas com baixo grau de escolaridade¹⁰². Esses são fatores que mostram que a questão alimentar possui diálogo direto com as históricas desigualdades sociais presentes no país.

Para dar materialidade a esses números, buscamos uma reportagem¹⁰³ do jornal O Globo, de 09 de julho de 2017, no caderno de economia, na qual se expõe o drama de Maria de Fátima (61 anos), moradora de Santa Cruz, Zona Oeste da cidade. Em 2014 ela morava e trabalhava em Belford Roxo, era cozinheira na Prefeitura, mas acabou demitida. Com dois filhos que viviam de bicos as coisas foram se complicando em casa, segundo Maria de Fátima: “Estamos comendo angu a semana toda. Ganhamos de uma vizinha. Mas é melhor angu do que nada. Carne, não vemos há meses”. Outro drama

⁹⁷ “Foram classificados em situação de segurança alimentar 80,4% dos domicílios da Região Sudeste sem moradores menores de 18 anos. Entretanto, esta proporção foi menor, na mesma região, quando foram analisados os domicílios com pelo menos um morador menor de 18 anos, resultando em 66,8%” (PNAD, 2006, p. 34).

⁹⁸ “Por outro lado, a prevalência de insegurança moderada ou grave foi de 15,3% em domicílios com até três moradores e de 42,6%, portanto, 2,8 vezes maior, no caso de domicílios com sete moradores ou mais. Este padrão se repetiu ao ser considerada a situação de residência, urbana ou rural. Em áreas urbanas, a prevalência de IA moderada ou grave foi de 14,6% nos domicílios com até 3 moradores e de 40,5% naqueles com sete moradores ou mais. Nas áreas rurais estes percentuais foram de 19,5% e 47,9%, respectivamente. Assim, observou-se que a proporção de domicílios em condição de IA moderada ou grave foi cerca de 2,5 de vezes maior nas unidades domiciliares com mais de sete moradores, em comparação com domicílios de até 3 moradores” (PNAD 2006, p. 35).

⁹⁹ “No Brasil, viviam, em 2004, em situação de insegurança alimentar grave, 11,5% da população preta ou parda, sendo que esta proporção era de 4,1% entre os brancos. Por outro lado, a população com garantia de acesso aos alimentos em termos qualitativos e quantitativos, ou seja, que viviam em domicílios em condição de SA, era de 71,9% entre os brancos e de 47,7% entre os pretos ou pardos” (PNAD, 2006, p. 40).

¹⁰⁰ “Enquanto a segurança alimentar no Brasil, em 2004, estava presente, em termos médios, em 65,2% dos domicílios, ela ocorria em apenas 17,5% daqueles com rendimento domiciliar mensal per capita de até ¼ do salário mínimo. Nessa faixa de baixo rendimento, a IA moderada ou grave atingia 61,2% dos domicílios, enquanto naqueles de rendimento mensal domiciliar per capita de mais de três salários mínimos era de apenas 1%” (PNAD, 2006, p. 43). Sobre as áreas urbanas: “Enquanto na área urbana 14,8% dos domicílios que viviam com rendimento domiciliar mensal per capita de até ¼ do salário mínimo apresentaram AS [Segurança Alimentar], na área rural esta prevalência foi de 21,6%. A diferença entre área urbana e rural repetiu-se para todas as faixas de rendimento, exceto para os sem rendimento e para os com rendimento não-declarado, entre os quais a SA foi maior na área urbana e a IA moderada ou grave foi maior na área rural” (idem).

¹⁰¹ “Neste caso, a prevalência de segurança alimentar foi de 60,6% quando a pessoa de referência era do sexo masculino e de 49%, quando do sexo feminino” (PNAD, 2006, p. 38).

¹⁰² “Em 2013, 13,7% dos moradores com 1 a 3 anos de estudo estavam em situação de IA moderada ou grave, para aqueles com 15 anos ou mais de estudo o percentual era de 1,2%” (PNAD, 2013, p. 49).

¹⁰³ <https://oglobo.globo.com/economia/fome-volta-assombrar-familias-brasileiras-21569940> (visualizado em 11 de Junho de 2017).

exposto na reportagem é de Andressa Gonçalves de Oliveira (24 anos), mãe de um menino de 8 anos. Moradora de Madureira, Zona Norte da cidade, acabou sendo demitida pela empresa terceirizada na qual trabalhava em meados de 2016, passou a fazer bicos vendendo cafezinho, mas mesmo assim a renda era pouca, o drama se intensificava ainda mais quando o pai do menino não pagava a pensão devidamente, segundo ela: “Quando meu ex-marido atrasa a pensão ou quando não consigo atingir a meta do café, bate o desespero. Já tive de deixar de comer para meu filho não ficar sem comida”. Mais um drama vivido por outra mulher é o de Vanderléia, também demitida do emprego e com dois filhos pequenos. O ex-marido vendeu a casa onde moravam para sustentar o vício nas drogas. Hoje ela se vira vendendo bordados para uma empresa (que lhe rende 150 reais por mês) e mantendo ainda uma casa, em Paciência, Zona Oeste do Rio, cujo aluguel é de 400 reais. Vanderléia é beneficiária do Programa Bolsa Família e recebe 154 reais por mês, ao que ela corrige: “Na verdade, conto só com R\$ 150, pois R\$ 4 gasto com passagem. Na ida, pego carona com algum vizinho, mas, na volta, tenho de pegar ônibus”. A reportagem ainda acrescenta que a procura pelo Cadastro Único aumentou bruscamente em 2016 – é através desse cadastro que se tem acesso a programas como o Bolsa Família. Nos primeiros 4 meses de 2013 o número de famílias que entraram no sistema foram de 12,2 mil, já nos primeiros 4 meses de 2016 e 2017 foram 25 mil e 19,4 mil famílias respectivamente.

Merece destaque também o fechamento dos restaurantes populares em 2016. Em meados de junho desse ano foram 5 unidades do Restaurante Cidadão fechadas – no Centro, em Bangu, no Méier, na Cidade de Deus e em Itaboraí. Ao todo, esses cinco restaurantes vendiam 12 mil refeições diárias por 2 reais cada. O motivo do fechamento foi o não pagamento do governo estadual às empresas responsáveis pelo fornecimento da comida. O então secretário de assistência social e direitos humanos do estado, Paulo Melo – que também era deputado estadual pelo PMDB –, tentou manter os acordos com as empresas responsáveis pelo serviço nos restaurantes¹⁰⁴. Dentre essas empresas destaca-se a Home Bread, que em 2015 foi denunciada¹⁰⁵ por estar envolvida num

¹⁰⁴ Principalmente a empresa Home Bread, que operava os serviços no restaurante da central do Brasil, do Méier, da Cidade de Deus, além de café da manhã nas estações de trem de Santíssimo, Japeri, Campo Grande, Belford Roxo e Duque de Caxias. A dívida do governo do estado, algo em torno de 24 milhões de reais, era consequência de um atraso de 14 meses no repasse dos recursos. Em: <http://agenciabrasil.abc.com.br/geral/noticia/2016-07/governo-do-rio-tera-mais-dez-dias-para-pagar-dividas-de-restaurante-populares> (visualizado em 11 de julho de 2017).

¹⁰⁵ À época o Conselho de Alimentação Escolar do município de São Gonçalo denunciou que em quatro escolas estavam sendo servidos para os alunos apenas arroz e feijão. O Conselho denunciou também ter

esquema de superfaturamento nos alimentos escolares em São Gonçalo – Região Metropolitana do estado. Algumas unidades dos restaurantes localizados na cidade do Rio de Janeiro (Campo Grande, Bangu e Bonsucesso) foram passadas para a administração do município.

Em relação à qualidade dos alimentos, em 2016 o Greenpeace realizou testes sobre os gêneros alimentícios servidos nas escolas do município do Rio de Janeiro por uma¹⁰⁶ das seis empresas com contrato com a Prefeitura; foram testados 11 diferentes tipos de alimentos, totalizando 40 quilos. Como resultado tiveram 60% das amostras com resíduos de agrotóxicos detectados; 5 alimentos em desacordo com a legislação, com resíduos de agrotóxicos proibidos para as culturas em questão; 20% dos alimentos com níveis de agrotóxico acima do permitido por lei; e alimento (a couve-manteiga) com resíduo de agrotóxico proibido (metamidofós¹⁰⁷) pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) desde 2012. A pesquisa destaca ainda que em 2014 a Prefeitura do Rio não investiu nada do seu recurso (mais de 55 milhões de reais) na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar¹⁰⁸.

No Dossiê Abrasco (2015), temos que:

Segundo dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e do Observatório da Indústria dos Agrotóxicos da Universidade Federal do

encontrado alimentos impróprios para o consumo. O Sindicato dos Professores apontou que um mês antes da publicação dessas denúncias 32 unidades de ensino do município tiveram falta de merenda. A empresa Home Bread Indústria e Comércio Ltda recebeu na época 44 milhões de reais em 2013 e 2014 para fornecer alimentação para 104 escolas e 40 creches, o que dá mais de 1,8 milhão de reais por mês. Agentes do ministério público, ao examinar notas fiscais de 2013 identificaram superfaturamento. Por fim, segundo Tribunal de Contas do Estado (TCE), um dos motivos que levou essa empresa a vencer o processo licitatório foi o cumprimento da exigência de ter um veterinário contratado – ela foi a única a cumprir tal exigência. O mesmo TCE pôs não haver razão para tal exigência e concluiu, após auditoria dos contratos, que dos R\$ 44 milhões pagos à Home Bread, R\$ 15 milhões não deveria ter saído dos cofres públicos. Em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/08/mp-rj-investiga-superfaturamento-na-merenda-de-escolas-em-sao-goncalo.html> (visualizado em 11 de Julho de 2017).

¹⁰⁶ A empresa era a Agrigel Comércio Ltda.

¹⁰⁷ “O metamidofós, agrotóxico inseticida classificado como extremamente tóxico, apresenta efeito genotóxico, uma vez que induz a troca de cromátides irmãs in vitro e em roedores (NATURFORSCH, 1987) e aberrações cromossômicas na formação de micronúcleos em ratos Wistar. Foi positivo no teste de Ames nas cepas Salmonella typhimurium TA98 e TA100 (KARABAY; OGUZ, 2005). Ratos expostos ao metamidofós por via oral apresentaram diminuição dos níveis de T3, T4 e TSH (SATAR et al., 2005) e alterações ultraestruturais da tireoide (SATAR et al., 2008), atuando diretamente no tecido tireoidiano ou na regulação do eixo HPT – hipotálamo, pituitária e tireoide (SATAR et al., 2008). Além desse importante eixo de regulação hormonal, o metamidofós também altera os níveis de ACTH, corticosterona e aldosterona (PASSOVA; WHITE; SINGH, 2000)” (Abrasco, 2015, p. 62). E continua: “O metamidofós, inseticida que também apresenta pronunciado efeito imunossupressor, diminui ainda a proliferação dos linfócitos T do timo e a capacidade de formar anticorpos (TIEFENBACH; WICHNER, 1985; TIEFENBACH; HENNINGHAUSEN; WICHNER, 1990)” (idem, p. 63)

¹⁰⁸ Pesquisa disponível em <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Rio-essa-merenda-nao-parece-legal/> (visualizado em 20 de junho de 2017).

Paraná divulgados durante o 2º Seminário sobre Mercado de Agrotóxicos e Regulação, realizado em Brasília, DF, em abril de 2012, enquanto nos últimos dez anos o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, o mercado brasileiro cresceu 190%. Em 2008, o Brasil ultrapassou os Estados Unidos e assumiu o posto de maior mercado mundial de agrotóxicos (p. 49).

No mais, o mercado brasileiro representou em 2010, 19% do mercado global de agrotóxicos, seguido dos EUA, com 17%. Dos 50 agrotóxicos mais utilizados no país 22 são de uso proibido na União Europeia. O uso de agrotóxicos se dá mais fortemente nas grandes propriedades¹⁰⁹ (principalmente na produção de commodities¹¹⁰).

O Dossiê da Abrasco destacou ainda que pelo menos 1/3 dos alimentos consumidos pelos brasileiros em seu cotidiano estão contaminados por agrotóxicos¹¹¹. O uso deles apareceram também na contaminação das águas e do leite materno. O relatório aponta a agroecologia como alternativa para sair dessa condição. Vale frisar a distinção entre segurança alimentar (foodsecurity) e a segurança dos alimentos (foodsafety), que são partes conectadas do todo que é o sistema alimentar.

A insegurança alimentar também se expressa pelo consumo excessivo de junkfoods, fastfoods e de comida ultraprocessada. Cada vez mais abundante no mercado e na rotina do brasileiro, ricas em gorduras, açúcares e sal, tem ocasionado um aumento alarmante na quantidade de pessoas com sobrepeso e em obesidade. Uma consequência se dá no aumento do índice de doenças tais como hipertensão e diabetes, por exemplo. A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) nos evidencia ainda mais fortemente a presença desses alimentos na rotina dos jovens atualmente, bem como uma mudança nos hábitos culturais relacionados com a alimentação (**ANEXO IX**). Essa pesquisa também nos serve de elemento para apontar a importância do presente debate nas escolas, bem como na alimentação ofertada nesse espaço (**ANEXO X**).

¹⁰⁹ Com base nos dados do Censo Agropecuário Brasileiro (IBGE, 2006), Bombardi (2011) indica a intensidade do uso de agrotóxicos por municípios no Brasil [...]. Verifica-se que 27% das pequenas propriedades (de 0 a 10 hectares), 36% das propriedades de 10 a 100 hectares e 80% das propriedades maiores de 100 hectares usam agrotóxicos (idem, p. 53).

¹¹⁰ “[...] as maiores concentrações de utilização de agrotóxicos coincidem com as regiões de maior intensidade de monoculturas de soja, milho, cana, cítricos, algodão e arroz. Mato Grosso é o maior consumidor de agrotóxicos, representando 18,9%, seguido de São Paulo (14,5%), Paraná (14,3%), Rio Grande do Sul (10,8%), Goiás (8,8%), Minas Gerais (9,0%), Bahia (6,5%), Mato Grosso do Sul (4,7%), Santa Catarina (2,1%). Os demais estados consumiram 10,4% do total do Brasil [...]” (ABRASCO, 2015, p. 53).

¹¹¹ “Destaca-se também que o nível médio de contaminação das amostras dos 26 estados brasileiros está distribuído pelas culturas agrícolas da seguinte maneira: pimentão (91,8%), morango (63,4%), pepino (57,4%), alface (54,2%), cenoura (49,6%), abacaxi (32,8%), beterraba (32,6%) e mamão (30,4%), além de outras culturas analisadas e registradas com resíduos de agrotóxicos [...]” (idem, p. 56).

Para finalizar, destacamos ainda o trecho de um artigo produzido por Juliana Dias e Monica Chiffolleau (2014), que eram à época conselheiras do Consea-Rio. Neste trecho se evidencia a relação entre Agricultura Urbana, Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Desde o ano 2011, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Consea-Rio), por meio da Câmara Temática “Desenvolvimento nas Estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional”, está empenhado em acompanhar a efetivação dessa política [PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar]. Uma ideia corrente é a de que o município do Rio de Janeiro não tem agricultura – ou seja, não há espaço para a produção local. Com isso, a compra de alimentos da agricultura urbana é dificultada, o que leva os gestores da Alimentação Escolar a buscar alimentos fora do município e do Estado para cumprir a determinação dos 30%, conforme prevê a Lei 11.947. No entanto, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Censo Agropecuário de 2006, existem no município fluminense cerca de 1.054 estabelecimentos agropecuários, dos quais 790 (o que corresponde a 75%) são estabelecimentos da Agricultura Familiar, ocupando uma área de 2.994 hectares na cidade. Com base nesses dados, em 2010 o Consea-Rio foi a campo mapear as iniciativas de Agricultura Urbana e Educação Alimentar e Nutricional. Neste mapeamento, foram incluídas iniciativas a sociedade civil e do poder público nas esferas municipal, estadual e federal (pp. 05-06).

Esse mapeamento¹¹² nos traz ainda a necessidade dos conselheiros de produzir informações que lhes auxiliem na condução da pauta e da construção da agenda de SAN no município.

CONCLUSÃO

Neste capítulo elencamos inicialmente algumas transformações ocorridas na cidade do Rio de Janeiro e que acreditamos dialogar com a proposta da dissertação. Como primeiro capítulo, visamos mostrar que essa cidade foi erguida sob uma base de desigualdade extremamente forte. Foram mais de três séculos da instituição escravidão, de violência sistemática contra negros e indígenas, com as desigualdades de gênero e econômica sempre presentes. Negros, indígenas, mulheres e pobres constituem hoje a maior parte da população que se encontra em estado de vulnerabilidade social, de insegurança alimentar e fome. Isso nos ressalta que tais populações são violentadas constantemente de muitas maneiras diferentes. Tais fatores não excluem a pluralidade de pessoas alcançadas pela insegurança alimentar e a fome.

¹¹² O Consea-Rio mapeou, como já destacamos anteriormente, cerca de 200 iniciativas: hortas escolares (82) e comunitárias (12); hortas do projeto Hortas Cariocas e da Secretaria Municipal de Saúde (42); quintais urbanos (17); grupos que prestam assessoria (11); iniciativas de consumo, como grupos de compra e feiras (20) e; comunidades de agricultores (5) (MASELLI, 2016).

A negação do direito à moradia e ao acesso a serviços prestados – ou a permissão precarizada – na urbe são mais um retrato da “exclusão”¹¹³. O acesso ao alimento de qualidade está inserido nessa lógica. A cada reforma o pobre – o empobrecido – foi sendo jogado para longe da vista dos mais privilegiados. Se fazia isso buscando o respaldo através de diferentes argumentos ao longo da história: da medicina social à necessidade de ordenação urbana. Mas, sempre houve resistência também. Para se manter perto de empregos que remuneravam melhor e/ou acessar serviços que são mais presentes nos grandes centros urbanos e/ou para não passar horas a fio num meio de transporte coletivo etc. boa parte da população habitou onde era possível habitar – em áreas onde era latente o desinteresse do Estado e dos poderosos agentes provados do setor imobiliário.

Os curiosos casos das crises de abastecimento durante as Guerras Mundiais serviram para nos trazer luz de até onde a população poderia ser sacrificada em nome do lucro de alguns poucos. E, além disso, mostra-nos o comprometimento da burguesia nacional com as economias centrais, algo que vem de longe e há muito possui nítidos contornos de dependência. Inclusive, a cidade do Rio de Janeiro teve importantes projetos sobre sua organização vindos comumente de mãos estrangeiras.

Vimos também a necessidade de por em relação a cidade, o estado do Rio de Janeiro e o país. De como esses diferentes níveis políticos se relacionaram, de como o poder local buscou se organizar e as resistências que teve de enfrentar, principalmente da União. Ao mesmo tempo vimos como o poder local também foi alvo de disputas e como isso motivou alianças e rupturas diversas. Uma questão interessante aqui é o de enxergamos que os donos do poder se enfrentam e disputam entre si.

Com o começo do fim da ditadura militar – que nos deixou as marcas da sua sanha autoritária, da despolitização dos cidadãos e do combate a uma pluralidade de ações coletivas, para ficar em alguns pontos apenas – tivemos mais destacadamente o retorno de práticas coletivas populares reivindicatórias (de sindicatos, movimentos, organizações etc.) e de figuras importantíssimas que estavam no exílio. Anos mais tarde, vivemos uma interessante experiência de participação social, os Conselhos Governo Comunidade (CGC). Nos pareceu que trazer tal experiência era fundamental, pois através dela pudemos saber de conflitos, aspectos positivos e negativos, da política

¹¹³ As aspas se devem pelo entendimento de que no capitalismo até mesmo os “excluídos” são utilizados para alimentar o sistema de alguma forma.

de participação na cidade onde atua o Conselho que estudamos. Muitos dos dilemas correspondem ao que se vive no presente. No mais, isso ainda denuncia o avanço lento (a trancos e barrancos, no popular) da participação social (de qualidade) no Rio de Janeiro.

Fechamos o capítulo trazendo o debate para o século XXI, dos nossos dramas referentes à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) à aliança (ao menos local) de movimentos, coletivos e organizações que lutavam por agricultura urbana com os que estavam no debate por SAN. Aliança essa que possui ainda grande potencial. Persistiram os grandes processos de transformação da cidade, dessa vez, no bojo dos megaeventos. Discurso novo para uma prática antiga.

O capítulo a seguir se deterá mais demoradamente nas questões relacionadas à participação social na política e nas questões referentes a Segurança Alimentar e Nutricional. Dessa forma teremos informações suficientes para nos debruçarmos detidamente sobre o Consea-Rio – o que faremos no terceiro capítulo.

CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

Neste capítulo buscamos tratar mais detalhadamente as questões acerca da Participação Social e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). De forma similar ao que fizemos no capítulo 1 a nossa abordagem continuará sendo privilegiadora dos processos históricos. Partimos da ideia de que a compreensão de processos passados nos auxilia para o entendimento do presente. No mais, acreditamos que após analisar as mudanças nos debates e nas práticas sobre Participação Social e SAN junto ao entendimento sobre a cidade construído no capítulo 1, teremos o material necessário para abordarmos de maneira detida o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio).

2.1 CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Determinar uma temporalidade para falar de participação social exige certa intransigência. Pensando no contexto brasileiro, adotaremos como período privilegiado para abordar o tema a década de 1980, em particular a partir do processo de redemocratização, sendo a Constituição Federal de 1988 (CF/88) um marco reconhecido em praticamente toda a literatura consultada sobre participação social.

A participação não parte apenas da criação de Conselhos, mas da busca de mecanismos que permitam o controle da sociedade civil sobre políticas públicas. Sendo assim, se encontra presente nas lutas dos trabalhadores, dos sindicatos, dos movimentos negros, feministas, ecológicos, indígenas, de portadores de deficiência, de saúde pública, de luta por terra etc. E mais, se apresentou ao longo da história, mas com outras roupagens. Segundo Maria do Carmo Carvalho (1998, p. 01), “[...] a **participação popular** sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais” (grifos da autora). Para a autora a “participação” se apresenta ainda como “oferta” estatal (para além de conquista e reivindicação da sociedade), mesmo que muito restrita, isso porque os diferentes governos precisam de alguma legitimação e também de interlocução com alguns setores sociais que os sustentem¹¹⁴.

¹¹⁴ “Conselhos que incorporam personalidades ou entidades ‘notáveis’ ou convenientes aos grandes interesses são uma prática já antiga no Brasil. Como exemplos podemos citar o Conselho Nacional e os Conselhos estaduais de educação, o Conselho Nacional de Saúde, que data de 1937, bem como os

Bom já ter em vista que existe uma disputa acerca do significado de participação:

“Participação”, democracia, controle social, parceria, **não** são, porém, conceitos com igual **significado** para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. [...]. Pode-se dizer, de início, no entanto, que a **participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira** tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados (CARVALHO, 1998, p. 01 – grifos da autora).

O esforço neste trabalho é para entender a participação social na construção da agenda sobre um tema específico – Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – e na elaboração de políticas públicas. Como privilegamos o olhar para o Estado e/ou para as relações que são estabelecidas entre ele e a sociedade civil, muitas vezes nossa análise pode cair no risco de fortalecer um caráter “estadocêntrico”. Desde já alertamos para isso. Vale ter em mente que existem formas diversas de participação, como através de boicotes, por exemplo, ou mesmo através de uma politização acerca do consumo (alimentar), sendo a escolha do que consumir uma forma de participação na esfera pública¹¹⁵, um consumo político¹¹⁶ capaz de estabelecer relações sociais diversas e de ser orientada por valores e reponsabilidades com outros indivíduos (próximos e distantes). Tais questões são uma mostra da dimensão privada como espaço de luta política (PORTILHO et al, 2011, p. 101).

A questão da participação social começou a ganhar força (renovada) na década de 1980, no processo de redemocratização. O fim do governo autoritário dos militares abriu caminho para novas reivindicações e expectativas, bem como de uma disputa

diversos conselhos na área econômica”. E continua: “Mesmo a ditadura de 64 foi conhecida como “conselhistas”, constituindo conselhos que expressavam vínculos entre o Estado e uma tecnocracia representante do grande capital que esse modelo desenvolvimentista privilegiou” (CARVALHO, 1998: 07).

¹¹⁵ As autoras ainda propõem que “Ao considerar essas transformações [que tornam as ações mais triviais e a vida privada um novo tipo de ação política], os próprios conceitos de consumo e de sociedade de consumo são repensados pelas ciências sociais, uma vez que categorias tradicionalmente atribuídas a eles, como individualismo, insaciabilidade, superficialidade, anomia e alienação, são contrapostas à observação empírica de processos que associam as práticas de consumo a valores como solidariedade, reponsabilidade, participação social e cidadania” (PORTILHO et al, 2011, p. 101).

¹¹⁶ Fátima Portilho, Inês Rugani de Castro e Marcelo Castañeda (2011: 102) destacam que “Interessa destacar que o enfoque do consumo político não aborda apenas consumidores engajados em movimentos sociais institucionalizados, mas enfatiza também, e principalmente, aqueles atores sociais “não organizados” e difusamente politizados que se situam entre o anonimato e a vontade de exercer um papel político, entre as preocupações cotidianas da esfera privada e a vontade de participar de uma esfera pública mais ampla”.

sobre os significados da Abertura¹¹⁷. Tivemos em 1985 a campanha pelo voto direto para a presidência, a campanha Diretas Já!. Outro movimento foi o que ocorreu durante o processo da Constituinte, que gerou grande mobilização, principalmente por conta das Emendas Populares¹¹⁸. Nesse período a participação se constituía como demanda de vários setores na sociedade e entre novos e velhos movimentos sociais. Na década de 1980 surgiram dois tipos de Conselhos, os conselhos comunitários e os conselhos populares: os primeiros eram os criados pelos poder público, cujo fim foi geralmente referendar decisões já tomadas pelo poder público; os segundos, foram criados pelos movimentos, sem nenhum movimento institucional com o governo, a não ser quando se buscava pressionar governantes para realizar determinadas políticas públicas (GOHN, 1998; SANTOS, 2002). Das poucas experiências de conselhos populares tivemos que elas ou se esvaziaram (principalmente com a criação de outros fóruns alternativos) ou acabaram se transformando em Conselhos Municipais e/ou Comunitários (ou seja, se institucionalizaram). É interessante ter em vista essas duas possibilidades: de conselhos criados a partir da sociedade civil ou a partir dos governos (como por exemplo, respondendo a demandas do governo federal ou para obter determinada/o verba/fundo). Acreditamos que a forma como se origina um conselho gestor tem importância na determinação do engajamento da sociedade civil no mesmo.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), construída sob muitos revezes aos anseios populares¹¹⁹ – mas que também trouxe uma série de avanços – e sem ter tido incluídas em seu texto final uma série de reivindicações de cunho estrutural (FERNANDES, 1989; MICHILES, 1989), significou um marco importante no que

¹¹⁷ “Uma vez alcançada a abertura ‘lenta e gradual’ quebra-se essa momentânea união, explicitando-se os **diversos significados e projetos democráticos** constituídos enquanto oposição à ditadura e ao centralismo característico dos governos militares. No projeto dos setores sociais transitoriamente aliados do poder, bastava a restauração da **democracia representativa** tradicional. Na expectativa de grupos políticos locais, bastava uma **descentralização** que permitisse seu acesso às políticas regionais. Já os setores populares, articulados pelos movimentos sociais, destacam-se, nessa ampla e diversa sociedade civil mobilizada em oposição à ditadura militar, como aqueles que esperam da **participação e da descentralização** o rompimento dos vínculos centenários do Estado brasileiro com interesses oligárquicos, a permeabilidade do Estado à participação dos segmentos tradicionalmente excluídos de seus projetos e de sua interlocução” (CARVALHO, 1998, p. 08 – grifos da própria autora).

¹¹⁸ Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 foi aberta a possibilidade da sociedade civil encaminhar propostas de emenda à Constituição. Elas deveriam ser subscritas por três entidades e ter um mínimo de 30 mil assinaturas.

¹¹⁹ Tais revezes podem ser observados, por exemplo, quando olhamos as muitas negativas sobre demandas apresentadas pela sociedade civil organizada no período, destacadamente as apresentadas como Emendas Populares (MICHILES, 1989; FERNANDES, 1989).

concerne à participação social¹²⁰ e à garantia de uma série de direitos sociais, bem como significou o fim de um longo período autoritário e uma maior descentralização política do Estado.

Quadro 3: CF/88, descentralização ou centralização?

Marta Arretche (2012) traz uma importante reflexão sobre os governos posteriores à CF/88 e a descentralização. Segundo Arretche (2012), apesar da nova Carta ter gerado o ingresso do município como parte integrante do Pacto Federativo e de ter estimulado a descentralização, as reformas dos governos seguintes (Fernando Collor, Itamar Franco, FHC e Lula) serviram para retomar a centralização em nível federal. Ademais, a autora destaca que a descentralização, tal qual colocada pela CF/88, apresentava limitações, dado que em última instância se concentrava no Congresso Nacional a tomada de decisões sobre as unidades da federação – ou seja, com pouquíssima possibilidade de intervenção estadual e municipal. Isso se refletiu também na questão das receitas. A União decidia, ao fim, como os gastos das demais unidades deveriam ser realizados – graças principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, então, da imposição do poder político e econômico do centro frente as unidades do pacto federativo. Como resultado dessas medidas, Arretche (2012) entende que o município acabou tendo reduzida a sua capacidade de executar políticas públicas. Trazemos esse ponto pelo fato de a política de participação dialogar com a ideia de descentralização, mas sem implicar numa correspondência imediata. A política de participação implica num tipo de descentralização, dado que se trata de uma partição (desconcentração) do poder político de determinada esfera. Mas é bom ter em mente que descentralização não implica em maior participação ou mais democracia, é preciso que existam canais que viabilizem a participação da sociedade civil para tanto.

Fonte: Arretche (2010)

Ainda sobre a CF/88, temos, segundo Silvia Cordeiro et al (2007, p. 205), que “a partir de então [1988], por força da Constituição, o Estado precisou reorganizar-se para conviver com uma nova forma de gestão pública, na qual se introduz o exercício da democracia participativa como prática social”. E mais:

Os conselhos foram criados e institucionalizados, então, como um espaço público capaz de estabelecer uma interface entre a sociedade civil e o governo; e como um mecanismo político-institucional para aprofundar a democratização da sociedade brasileira, estimulando o envolvimento das

¹²⁰ Na área da assistência social temos no artigo 204 que as ações governamentais deverão ter a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Na saúde, temos no artigo 198 a garantia de participação da comunidade. Nas políticas públicas de cultura se fala em democratização dos processos de decisão e controle social, no artigo 216. Participação de entidades não governamentais em políticas para crianças e adolescentes, no artigo 227. Nas políticas de seguridade social, artigo 194. A Participação da sociedade civil no que consiste a administração dos recursos do Fundo de Combate. Uma Emenda Constitucional de 14 de dezembro de 2000 (EC 31/2000) criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com recursos para ações suplementares em nutrição, habitação, educação, saúde etc., prevendo o acompanhamento de representantes da sociedade civil – e mais, no artigo 82 da CF/88 se estabelece que estados e municípios também devem instituir tais Fundos (retirados em percentagens de 1 ou 2% sobre o ICMS), que devem ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil (BRASIL, 1988).

associações civis, dos movimentos sociais e de outras formas de expressão da vontade popular na construção de um processo novo de governança democrática no nível local (CORDEIRO et al, p. 206).

Os conselhos não quebram o monopólio estatal de produção e execução de políticas públicas, mas têm como importante papel fazer com que o Estado siga as diretrizes traçadas de forma conjunta com a sociedade civil, bem como romper com o distanciamento e a ideia de que a política é campo de ação exclusivo daqueles que são eleitos no jogo eleitoral (BORJA e LUCHMANN, 2010).

No ano seguinte à CF/88 não tardaram a surgir experiências de participação, com destaque para as experiências do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre e pouco mais tarde em São Paulo¹²¹, ambas experiências sob a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT)¹²², com Olívio Dutra (1989-1993) e Luísa Erundina (1989-1993), respectivamente. O OP foi/é um processo de consulta e debate sobre o orçamento público municipal, no qual decidem-se prioridades e se criam mecanismos para que a população possa acompanhar o investimento nas áreas designadas. Carvalho (1998) destaca a experiência de Orçamento Participativo como uma grande inovação, que, inclusive, incide na maior eficácia e legitimidade das gestões. Permite ainda que as organizações sociais superem particularismos, que a população (até a grande parcela que não se encontra organizada em movimentos sociais) dispute recursos públicos de maneira mais efetiva, que as lideranças sociais tomem uma compreensão mais geral dos problemas da cidade e que se articulem políticas setoriais com maior facilidade. Uma crítica aos OPs foi de que a participação muitas vezes não gerava o fortalecimento do

¹²¹ Em São Paulo a experiência não foi bem-sucedida, segundo Avritzer (2008), em relação ao OP: “no caso da cidade de São Paulo, a sociedade civil não teve, historicamente, força para demandar políticas participativas e nem a sociedade política teve empatia com a sociedade civil para transformar uma política participativa em uma política de governo” (AVRITZER, 2008, p. 50). Lembrando que em Porto Alegre a disputa eleitoral foi no campo da própria esquerda e em São Paulo a disputa se deu contra Paulo Maluf, que era do Partido Democrático Social (PDS). A diferença entre os dois foi de pouco mais do que 5% do total de votos válidos. No mais, segundo Lúcio Kowarick e André Singer (1993), o PT se encontrava desde a candidatura de Luísa Erundina fragmentado na capital paulista, a tal ponto de Erundina não ter o apoio da maioria dos quatorze vereadores do partido na Câmara, chegando por vezes a encarar oposição de seus pares. As outras forças políticas visavam paralisar o PT, dado que se o partido fosse bem-sucedido na capital se incorreria no risco de fortalecer a candidatura de Lula à presidência. Sobre os movimentos sociais os autores destacam que “em meio à euforia de participação popular na definição dos destinos da cidade, estão os gritantes problemas que se avolumam, a necessidade de agilidade, rapidez e eficiência em contraste com a constatação de que os movimentos são lentos, oscilantes e desiguais. Ainda mais: eles englobam uma minoria quantitativamente irrisória e, além disso, não aglutinam nem universalizam interesses mais amplos e gerais. São, enfim, localistas, fragmentados e parciais” (KOWARICK e SINGER, 2008, p. 205).

¹²² Vale constar que a participação popular é uma antiga bandeira da esquerda, o que não isenta esse lado político de críticas (dos soviets aos conselhos operários).

tecido social¹²³. Diferentemente da estrutura atual dos conselhos municipais da cidade do Rio de Janeiro, a articulação típica dos OPs é territorial e não setorial – os Conselhos Governo Comunidade (CGC) durante a gestão Saturnino Braga (1986-1988) também eram de articulação territorial e não setorial (capítulo 1, seção 1.7 desta dissertação). Vale destacar que no processo de democratização do orçamento tivemos aqui o *Fórum do Orçamento do Rio de Janeiro*.

No texto constitucional, a participação, para além da possibilidade de plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular, é estimulada na organização dos municípios, buscando meios de cooperação no planejamento, iniciativas populares, participação na elaboração de leis infraconstitucionais. As Conferências – que podem ter caráter consultivo, deliberativo ou propositivo – se tornaram uma importante forma de participação¹²⁴ e mobilização. As Conferências nacionais de SAN por exemplo mobilizaram grande quantidade de pessoas¹²⁵. Destacamos que no campo da saúde, mas não apenas, já havia experiências de participação social anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essas experiências, em graus diversos acabaram sendo usadas como modelo para as outras formas de participação. Segundo Leonardo Avritzer (2009, p. 29):

A reforma constitucional de 1988 propôs importantes modificações, de um lado, nas práticas das políticas públicas e, de outro, no móvel e significado

¹²³ Algumas avaliações negativas começam a surgir nesse aspecto, apontando a dificuldade dos movimentos organizados em participar desses espaços, visto que são geralmente organizados de forma setorial (articulam-se na luta pela saúde, moradia, direitos da criança, da mulher, do negro). A articulação territorial típica dos processos de Orçamento Participativo, o zoneamento da cidade proposto pela prefeitura, conflitariam com os formatos e formas de organização típicos dos movimentos. Segundo esse ponto de vista, o Orçamento Participativo “reformata” a participação segundo zoneamentos e critérios da prefeitura, sob sua iniciativa e coordenação, o que fragmenta, desorganiza, imobiliza os movimentos. Os Orçamentos Participativos são práticas que recebem forte investimento financeiro e técnico do governo, enquanto as organizações populares quase não podem contar com recursos para articular e fortalecer sua própria identidade, trajetória e capacitação. Aponta-se, nesse sentido, que os processos de Orçamento Participativo têm promovido mais a **participação individual** do que o fortalecimento do tecido social (CARVALHO, 1998, p. 18 – grifos da autora).

¹²⁴ Essa forma de participação ganhará muito destaque nos primeiros anos do governo Lula (PT-SP): “Foram realizadas, durante o governo Lula, até 2006, 36 conferências nacionais, nove durante o ano de 2003, oito durante o ano de 2004, nove durante o ano de 2005 e oito durante o ano de 2006” (AVRITZER, 2009, p. 45). E mais, “[...] vale apontar que quase todas as conferências foram convocadas por iniciativa do Poder Executivo (a exceção foi a I Conferência de Direitos Humanos)” (p. 48).

¹²⁵ Na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Brasília (DF), com o tema *Fome: uma questão nacional*, foram cerca de 1,8 mil participantes; na II Conferência, em Olinda (PE), com o tema *A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, foram cerca de 1,4 mil participantes; na III Conferência, em Fortaleza (CE), com o tema *Por um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar*, foram cerca de 2 mil participantes; na IV Conferência, em Salvador (BA), com o tema *Alimentação adequada e saudável: direito de todos*, foram cerca de 2 mil participantes; na V Conferência, em Brasília (DF), com o tema *Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar*, foram cerca de 2,1 mil participantes.

das ações sociais e coletivas. A Constituição de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente.

Outro desdobramento pós Constituição de 1988 é posto por Evelina Dagnino (2004a). Segundo a autora, as medidas de descentralização e de ampliação de participação social anunciadas pela CF/88, logo foram postas em xeque, em 1989, com a eleição de Fernando Collor (PRN)¹²⁶. Nesse momento passou-se para a implantação no país de uma agenda neoliberal, enfatizando o equilíbrio macroeconômico e a instalação de um projeto de Estado mínimo, que já vinham ganhando força desde pelo menos o Consenso de Washington¹²⁷. Sendo assim, ainda que a participação e a democratização seguissem na agenda do dia, elas enfrentavam sérias limitações na sua implementação. A participação da sociedade civil, portanto, sofreria uma confluência “perversa”¹²⁸ na medida em que, não raro, suas medidas eram apropriadas e utilizadas para aprofundar o projeto neoliberal em curso no país (DAGNINO, 2004a, p. 97). Uma disputa sobre o significado de participação, sociedade civil, cidadania e democracia, se deu (e ainda se dá) nessa prática política formando um verdadeiro “campo minado”¹²⁹. Um dos principais pontos colocados pela autora é que tanto esse projeto neoliberal de Estado mínimo, quanto o projeto democratizante daqueles que idealizavam uma participação social efetiva, com um governo popular, requeriam uma sociedade civil ativa e propositiva.

¹²⁶ Collor começou sua carreira política na ARENA, migrando para o PDS com a abertura. Não tardou ele migrar novamente para o PMDB. Apenas no final da década de 1980, após confrontos com o então presidente, José Sarney (PMDB), ele foi para o PRN, legenda sob a qual se candidatou a presidente.

¹²⁷ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título ‘Latin American Adjustment: How Much Has Happened?’, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de ‘Consenso de Washington’”. Nessa reunião “ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral” (BATISTA, 1994, p. 06-07). As propostas do Consenso de Washington não eram novas, mas se tratou de um momento de registro e aprovação dos caminhos que o Brasil e muitos outros países da América Latina deveriam seguir.

¹²⁸ Segundo Dagnino: “Por perversa, me refiro aqui a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar” (p. 92).

¹²⁹ Essa questão semântica ou mesmo de apropriação ou condenação de palavras e termos faz parte das relações de poder no interior da sociedade. A questão de um grupo/classe social possuir a hegemonia no campo cultural tem expressão aqui, pois evidencia a assimetria na disputa pelo significado de termos específicos.

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso; formam-se referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa (DAGNINO, 2004a, p. 99).

A década de 1990 foi marcada pela proliferação de Organizações Não Governamentais (ONG), que assumiram papel de destaque na relação sociedade civil-Estado. Não raro, e não por um acaso, muitas vezes as ONGs eram confundidas com o próprio significado de sociedade civil. Essa é uma dimensão importante da “confluência perversa” (DAGNINO, 2004a). A participação ganhará contornos de legitimação de políticas que seguem sendo elaboradas verticalmente, o que lança dúvida sobre a democratização das tomadas de decisão. Quando acionada, a participação se concentrará na implementação das políticas, na prestação de serviços, processo que ganhará força principalmente a partir de 1995. As ONGs, dotadas de inserção social e competência técnica, postas como representantes da sociedade civil ao passo que se incubiam de serviços que deveriam ser garantidos e ofertados pelo Estado (que por sua vez transfere suas responsabilidades), substituíram os movimentos sociais, tornando a década de 1990 uma década do voluntarismo e não da participação, ou, com a participação reduzida à gestão.

Maria do Carmo Carvalho (1998) vem na mesma linha que Dagnino, destacando que “o movimento dos governos **neoliberais de desobrigar-se de encargos sociais** gera uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade” (CARVALHO, 1998, p. 11 – grifos da autora). Dessa forma os Estados passaram por reformas

[...] que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, que ao invés de direitos retorna aos favores e à caridade, que não produz **políticas universais** mas **políticas compensatórias**, verdadeiras “cestas básicas” de saúde, educação, previdência, etc., para os mais pobres, privatizando tudo o mais (CARVALHO, 1998, p. 11-12 – grifos da autora).

Tais políticas significaram uma transferência de responsabilidades por parte do poder federal¹³⁰ e a cidadania entendida no sentido neoliberal, de inclusão ao conjunto

¹³⁰ A transferência de responsabilidades do federais incide fortemente sobre os municípios. Esse tipo de descentralização, que não vem acompanhada de uma descentralização de recursos, ficou conhecido como “prefeiturização” (CARVALHO, 1998).

dos consumidores, passou a prosperar mais intensamente. Esse modelo afetou diretamente as formas de participação. Temos, então, que:

Os conselhos têm sido largamente usados para respaldar esses processos, ratificando políticas municipais supostamente democráticas e possibilitando repasses de recursos supostamente submetidos a um controle social. Uma certa “moralização” da política, a eliminação de mecanismos fisiológicos e corruptos, têm sido mesmo exigências dos **bancos multilaterais de desenvolvimento**, como garantia de “eficácia” e da eliminação de mecanismos de “fuga de recursos” ligados a critérios da velha política clientelista, substituindo-os por uma racionalidade capitalista moderna. Essa nova racionalidade, se por um lado, recusa razões clientelistas, não incorpora como critério a participação cidadã, não inclui a participação dos setores excluídos. Origina-se assim uma “**subversão**” nos **significados** de conceitos como participação, controle social e cidadania, reduzidos às finalidades dessa “modernização” (CARVALHO, 1998, p. 11 – grifos da autora).

Maria do Carmo Carvalho (1998) destacou ainda que antes dos anos 1990 as ONGs ocupavam um “discreto papel de apoio aos movimentos ou de agentes de educação popular” (CARVALHO, 1998, p. 06). Para ela, as ONGs fazem parte de um conjunto de atores que se interligam e formam redes, num tecido heterogêneo e múltiplo. Disto isso, evidencia-se não ser homogêneo o mundo das Organizações Não-Governamentais, inclusive, muitas ocuparam imprescindível papel histórico na articulação/mobilização/assessoramento da sociedade civil – o que podemos observar ao longo de nossa pesquisa.

Bernardo Sorj e Danilo Martuccelli (2008) concluíram que nos países latino americanos “o principal ator da sociedade civil contemporânea são as ONGs”. A diferença das ONGs para as outras associações da sociedade civil como a igreja, os sindicatos, organizações profissionais e científicas etc., se dá na afirmação da “legitimidade na base da força moral de seus argumentos e não por sua representatividade [no sentido de ter sido escolhida para deliberar em nome de]”. Para os autores “trata-se então de algo novo, *de um conjunto de organizações que promovem causas sociais sem receber o mandato das pessoas que dizem representar*” (SORJ e MARTUCCELLI, 2008, p. 131 – grifo dos próprios autores). Para Sorj e Martuccelli as ONGs são menos um “um novo fenômeno de representação sem delegação” e mais um fenômeno de “autodelegação sem representação” (SORJ e MARTUCCELLI, 2008, p. 132). Tal avanço e mesmo o da participação, tem a ver com a crise de representação das “democracias” modernas. Outro ponto importante elucidado pelos autores é o da dependência de financiamento externo, o que põe os agentes financiadores/doadores como atores centrais na elaboração das agendas das Organizações. Dessa forma,

construção de ações coletivas carecem de um ajustamento dos interesses dos atores da sociedade civil, agentes das organizações e financiadores/doadores.

O predomínio maciço das ONGs que se passou a ter expressava a difusão de um paradigma global, fortíssimo na América Latina, que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal¹³¹, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados, ou seja, a reestruturação da sociedade sobre uma forma neoliberal de organização exigia da sociedade civil forças condizentes a esse modelo de dominação, que lhe desse sustento ou amenizassem os conflitos. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs criou uma situação peculiar onde essas organizações tornaram-se responsáveis perante as agências internacionais que as financiam, bem como ao Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas que não as responsabiliza perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses se dizem portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por melhor que sejam suas intenções, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (DAGNINO, 2004a, p. 101).

A face neoliberal se apresentará ainda no que será denominado por “responsabilidade social empresarial”, o que emprestará para o setor empresarial a possibilidade de criar uma imagem como prestadores de serviço em fomento de cidadania. Isso se dá ao mesmo tempo em que buscam maximizar seus lucros. Nesse processo, o “terceiro setor”¹³² assumiu progressivamente a vez e a voz da sociedade civil (DAGNINO, 2004b).

2.2 OS CONSELHOS GESTORES

Jorge Borja e Lúcia Helena Luchmann (2010) nos atentam que não devemos olhar para os Conselhos por aquilo que eles não são: “*Conselhos não são parlamentos nem visam a substituí-los*” (BORJA e LUCHMANN, 2010, p. 231 – grifo dos autores):

¹³¹ “Nos países em desenvolvimento, a sociedade civil é vista como uma esfera capaz de produzir um curto-circuito nas instituições estatais (consideradas corruptas e ineficientes), o que a torna atraente para as instituições internacionais: o Banco Mundial, o FMI e o sistema das Nações Unidas, que passou a ver as ONGs como um aliado na elaboração de uma agenda transnacional destinada a romper o monopólio dos Estados-nação (SORJ e MARTUCCELLI, 2008, p. 130-131).

¹³² O “terceiro setor”, busca se distinguir por um lado do Estado e por outro do mercado. Engloba além das ONGs, as Associações, Fundações, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dentre outros.

São espaços, guardadas as devidas diferenças entre as áreas, de articulação setorial e/ou temática que se dedicam ao controle das ações governamentais e à formulação de políticas públicas. Esse caráter dos conselhos não os exime, porém, de justificação de sua atuação, na medida em que os atores que estão aí inseridos se propõem a agir “em nome de” outros e a tomar decisões (BORJA e LUCHMANN, 2010, p. 231).

Dito isso, os autores concluem que nos cabe pensar em recursos teóricos e analíticos de forma a avaliar, minimamente que seja, a qualidade da representação. O que acaba entrando no escopo da legitimidade das representações. Mais especificamente, Maria Helena Luchmann e Carla Almeida (2010, p. 89) definem assim os Conselhos:

Os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (município, estado e união). Suas atribuições são legalmente determinadas e incidem na formulação, implementação e fiscalização das políticas na respectiva esfera governamental onde atuam.

É interessante que o(a) leitor(a) se atente à definição e caracterização do espaço do Conselho, afinal, nos debruçaremos no próximo Capítulo sobre um conselho municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O desenvolvimento de uma agenda de SAN, vista a partir do Consea-Rio, implica em observar a capacidade (ou não) de articulação, controle, formulação de políticas, elaboração de discussão, capacidade de deliberação e fiscalização do Conselho.

Para José Antônio Moroni (2009, p. 110) “[...] no que se refere à ordem econômica, ao sistema político [...] e à democratização da informação e da comunicação [...] a Constituição de 1988 foi extremamente conservadora”. Para esse autor nós terminamos a década de 1990 precisando desconstruir o mito de que a participação por si só muda a realidade. Em 1999 tínhamos um total de 23.987 Conselhos, sendo desses 18.198 deliberativos, 5.634 consultivos e 155 sem enquadramento nessas categorias tratadas. Só no estado do Rio de Janeiro, nesse mesmo ano, eram 580 conselhos municipais (dos quais 486 se encontravam ativos, com pelo menos uma reunião por ano, sendo que 77,8% se reuniam mensalmente), distribuídos entre os 91 municípios¹³³ (PESSANHA et al., 2016). Importante destacar que a existência de um fundo especial municipal foi um forte fator de indução para a criação de conselhos no estado. Por

¹³³ “Constata-se que os tipos de CMPS’s [Conselhos Municipais de Participação Social] mais amplamente difundidos no estado são aqueles induzidos por arcabouço legal, como no caso dos conselhos de saúde, assistência social e de das crianças/adolescentes, em que a legislação exige a existência do conselho para o repasse de recursos, ou aqueles em que a categoria de política setorial atinge alto grau de universalização, como no caso dos conselhos de educação” (PESSANHA et al, 2016, p. 06).

exemplo, entre 1995 e 1999 foram criados 71 conselhos municipais de desenvolvimento rural/agrícola no estado. Um dos motivos para a criação desses conselhos foi o de que o Pronaf exigia a institucionalização dos mesmos, junto a outros requisitos, para que houvesse repasse de recursos aos municípios na rubrica infraestrutura (PESSANHA et al, 2016, p. 16). Segundo Mauro Rego dos Santos (2002, p. 98):

As leis federais que regulamentaram o funcionamento dos conselhos vincularam as transferências de recursos para os municípios e estados à existência desses canais de participação, o que tornou a sua estruturação quase obrigatória. Dessa forma multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil.

Mauro Rego dos Santos (2002) em análise sobre os conselhos municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, destacou que estavam nos Conselhos – já incorporados pela totalidade dos municípios – “os principais atores sociais das cidades”, o que abria “um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais” (SANTOS, 2002, p. 106). Tínhamos também a incorporação de atores do setor privado e a adoção de mecanismos para preservar a autonomia da sociedade (como fóruns próprios para compor os Conselhos). Os conselhos, então, “se constituem em esferas de âmbito municipal, tendo como atribuição a definição de diretrizes e macroprioridades em torno de políticas públicas setoriais” (idem). Nesse sentido, o autor destacou ainda que se proliferavam os cursos, oficinas, seminários e as conferências. Mauro dos Santos (2002, p. 107) concluiu que:

[...] os Conselhos Municipais têm o potencial de conformar um novo padrão de interação governo-sociedade através da constituição de esferas públicas ampliadas, de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Não obstante essa constatação, pudemos observar diferenças significativas entre os municípios e entre os Conselhos no que concerne às suas condições de institucionalização [...].

Olhando mais detidamente para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Santos (2002, p. 110) acrescenta:

Não verificamos nos municípios da RMRJ um projeto claro de democratização da gestão municipal, tendo em vista os seguintes fatores: a) encontramos fortes desigualdades no funcionamento dos Conselhos no interior de um mesmo município; b) não se verifica a existência de conselhos em diversas políticas setoriais no campo das políticas urbanas, como as relativas à implementação do plano diretor e a regulação do uso do solo, de habitação, de transportes ou de saneamento. Percebemos um forte impacto das políticas de descentralização operadas a partir do governo federal na formação dos Conselhos Municipais, visto que poucos municípios implementaram Conselhos que não estavam vinculados ao recebimento de recursos por parte do governo federal.

O autor citou alguns obstáculos: o fato de a questão orçamentária geralmente não fazer parte da agenda dos conselhos, e quando faz parte é para tratar sobre convênios com prestadores de serviços ou entidades sem fins lucrativos (como ONGs); em alguns municípios se encontram muitas barreiras para a incorporação dos conselhos, para a estrutura (questão organizacional e material) dos mesmos (nesse sentido Rio de Janeiro e Niterói se destacam, e para o autor possuem os melhores resultados quantitativos e qualitativos); a falta de um planejamento¹³⁴ que permita a democratização de fato, o acesso permanente às informações, inclusive as orçamentárias; a falta de planejamento conduz ainda a uma espécie de pragmatismo que leva as instituições sociais a contribuir na execução de programas sociais (reforçando, mesmo sem intenção, o discursos de substituição do Estado pela sociedade civil em ações de política social).

As diferenças podem ser encontradas no interior de um mesmo município:

[...] a inexistência de uma generalização, no nível de um mesmo município, de condições favoráveis para o funcionamento dos Conselhos, na perspectiva da implementação de mecanismos e instrumentos democráticos, torna esses espaços dependentes da presença de pelo menos um dos seguintes aspectos: a) o perfil político das diferentes secretarias municipais expresso na maior ou menor vontade política dos dirigentes responsáveis pelas secretarias municipais; b) a forte influência dos Conselhos estaduais e/ou nacionais nas decisões de âmbito municipal, principalmente nos casos em que existe a vinculação do repasse de recursos de fundos específicos à existência dos Conselhos; c) o perfil associativo e o capital social da sociedade civil expresso na diversidade de movimentos sociais, sua representatividade e capacidade de mobilização (SANTOS, 2002, p. 109).

Em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou ao Executivo federal e logo no começo da sua gestão assumiu a postura de incentivar a participação popular. Como já vimos, nessa época, era abundante o número de Conselhos e de conselheiros, bem como esse mesmo partido já havia realizado experiências de participação social em escala municipal. A discussão, então, girava em torno principalmente da qualidade da participação e dos desenhos que assumem as políticas públicas.

Com o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), temos uma retomada da participação social, agora com o mote de se “repensar o desenho institucional ou a

¹³⁴ Segundo Mauro dos Santos (2002, p. 108): “Seria necessário um planejamento que permitisse combinar diversos mecanismos de acompanhamento e controle social sobre a implementação de políticas, como a periodicidade de prestação de contas, reuniões com grupos locais, publicação em Diário Oficial; mecanismos que fomentassem a participação de entidades e cidadãos na gestão de políticas públicas através da utilização de diversos meios de divulgação e comunicação (tendo em vista o público que se quer atingir), como centrais de informações e recebimento de denúncias e reclamações, publicação de boletins, cartazes, cartilhas e jornais”.

arquitetura da participação” (MORONI, 2006, p. 126). Para Moroni (2009), a multiplicação das instâncias de participação social se confundia com uma estratégia de governabilidade. O autor fez ainda outras críticas sobre a forma como o governo Luís Inácio Lula da Silva (PT) conduziu a questão da participação e, em especial, sobre as áreas em que a participação foi estimulada e aquelas em que a participação foi negligenciada. Segundo o autor (MORONI, 2009):

[...] na política econômica não se criou nenhum mecanismo de participação popular, assim como nas políticas que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro (MORONI, 2009, p. 110).

Há, no governo Lula, um desrespeito total à autonomia da sociedade civil, pois na maioria dos novos espaços participativos criados ou reformulados quem determina a representação da sociedade é o Governo (MORONI, 2009, p. 128).

[...] os conselhos criados no governo Lula não foram com a concepção que o movimento social os concebeu na década de 1980 (espaço deliberativo autônomo). Dos conselhos criados ou reformulados, apenas cinco foram com caráter deliberativo (MORONI, 2009, p. 134).

No governo Lula não foi realizada nenhuma conferência oficial sobre a reforma agrária (MORONI, 2009, p. 135).

Com o que foi dito até aqui já podemos começar a construir o diagnóstico de que a participação não depende de um único fator, como por exemplo o desenho institucional.

Leonardo Avritzer (2008) nos traz que a participação social não pode ser entendida sem que prestemos atenção à cultura política local¹³⁵. Os espaços populares de deliberação não são imunes a tal cultura. Ademais, os interesses dos que detêm o poder político-institucional é fundamental para a qualidade da democracia, o que confere valor aos agentes.

[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (AVRITZER, 2008, p. 47).

Com isso, o autor precisa determinar que não existe um desenho institucional único, ou uma forma de organização, um modelo, que sirva a todos. Para além da organização do aparato estatal, as forças políticas e a capacidade associativa local – somada a interação dessas diferentes partes do todo – também são de fundamental importância e precisam ser considerados.

¹³⁵ Podemos interpretar essa cultura política local como a que gera a reprodução do poder no âmbito da própria administração local.

A participação social deve ser entendida como uma conquista da sociedade civil, podendo servir ao menos como um meio para estimular uma vida pública mais ativa nos diversos cidadãos e/ou fazer vivenciar o funcionamento estatal por dentro (ou mais próximo). O ato de participar, por assim dizer, gera aprendizados que qualificam a participação, ampliam a qualidade da mesma e tendem a dificultar manipulações por parte de agentes públicos (e por vezes privados) interessados em conduzir a prática participativa. Ainda que a participação social possa sofrer revezes, sendo entravada ou sofrendo deteriorações na sua qualidade de tempos em tempos (por uma diversidade de fatores), as experiências exitosas como o OP em Porto Alegre confirmam a possibilidade de construção da participação com qualidade.

Retomando a autora Maria do Carmo Carvalho (1998), temos que “os conselhos dependem de uma mínima resposta governamental”, dado que “sem a participação dos representantes governamentais e um acesso mínimo às **informações** do governo, eles deixam de ser espaços de negociação e co-gestão, reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais” (CARVALHO, 1998, p. 14-15 – grifo da autora):

A autora nos acrescentou que “o conhecimento da máquina” e “dos caminhos da política” já representam uma conquista democrática da sociedade, mesmo que não haja poder para enfrentar as muitas distorções políticas. Outros fatores elucidados por Maria do Carmo Carvalho para que os conselhos sejam mais eficazes são capacitação técnica (para formulação e análise das políticas públicas) e política (para se pensar em estratégias necessárias, avaliar interesses e alianças etc.). Sobre esses pontos, Carvalho (1998) destacou que:

[...] apesar de nascidos da reivindicação ou mesmo da iniciativa dos movimentos, é muito nítida a falta de preparo dos mesmos movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços, onde é necessária uma **maior capacidade técnica e política** para a **elaboração** e a **negociação** de **propostas** frente a **interlocutores distintos** quanto a seus interesses, grau de capacitação técnica e acesso ao poder (CARVALHO, p. 15 – grifos da autora).

Temos ainda outras barreiras à participação, tais como as estratégias postas por governos que pretendem esvaziar ou enfraquecer essa forma de participação. Como recursos tais governos podem tomar decisões sem consultar os Conselhos; impedir a participação social na definição dos orçamentos; indicar conselheiros pouco

representativos ou com pouca capacidade de tomar decisões para ocupar tal espaço; ou mesmo retirar algumas de suas representações.

A sociedade civil muitas vezes se organiza em prol de novas demandas se alicerçando na legalidade, assim buscando validar suas pautas, reivindicações e formas de luta. Tal entendimento se funda num crescente da argumentação da legitimidade das ações se encontrando ancoradas no direito¹³⁶ (HABERMAS, 1997). Destaca-se também a exigência de institucionalização e de saber técnico, enfim, de eficácia e eficiência:

A exigência de eficácia e eficiência, que caracteriza mais amplamente a atualidade como o tempo da “qualidade total”, coloca-se também para as ONGs e movimentos sociais. Estas exigências são entendidas, muitas vezes, como burocratização desnecessária, abandono dos ideais transformadores, do estilo informal, da rebeldia e da valorização das organizações autônomas da sociedade como centro das estratégias de mudança social (CARVALHO, 1998, p. 06).

Com isso queremos dizer que as exigências se multiplicam e se complexificam, o que aumenta o risco de um domínio dos técnicos quando das pautas levantadas pela sociedade civil. Isso se reflete no campo do direito, na elaboração de uma lei, ou na contestação mesmo da execução de uma política. Esse fator favorece aos donos do poder, aqueles que podem ter assessoria de alta qualidade técnica.

Podemos destacar também a existência de *diferentes tempos*: o dos movimentos sociais, o da política estatal e o da participação. Sendo cada um deles determinado por uma burocracia ou um modo de operar específico que pode gerar entraves mútuos – o que faz por exemplo com que a burocracia estatal possa ser um entrave para a participação.

Temos ainda a relação entre burocracia, conhecimento especializado e/ou técnico e participação social. Conflitos passam a existir no sentido da presença de atores que possuem conhecimento das normas e técnicas no interior da organização, outros com conhecimentos acumulados específicos e outros que possuem conhecimentos através de vivências e experiências adquiridas ao longo de uma série de interações. As tensões daí oriundas podem conduzir a um domínio por parte dos conhecedores das normas e técnicas ou mesmo para um domínio dos especialistas¹³⁷ (RIBEIRO, 2003) –

¹³⁶ Sobre isso, Sorj e Martuccelli (2008) acrescentam que no movimento sindical do século passado “a legislação trabalhista passou a organizar as expectativas e as práticas das relações entre capital e trabalho, e isso de forma cada vez mais intensa e profunda com o correr do século XX” (SORJ e MARTUCCELLI, 2008, p. 108).

¹³⁷ O que significaria um entrave para a participação social – um agente, por exemplo, poderia se sentir deslocado ou não ver sentido numa conversa ou discussão por não conhecer o objeto que é alvo dos

ambas evidenciam uma tensão entre o aparelho estatal e a participação¹³⁸. Para Frank Ribeiro (2003, p. 304), “a questão que se coloca é saber como se relaciona o conhecimento técnico-científico da tecnocracia com os saberes dos atores sociais envolvidos na política pública específica e no processo decisório”.

2.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LEGITIMIDADE

Para Bourdieu (2004) o ato de representar é uma ação simbólica, que faz existir através de uma pessoa de um grupo a existência coletiva. Simbolicamente a representação faz existir (torna presente) o grupo, mas também permite ao(s) representante(s) constituir(em) o que é o grupo: a legitimidade de quem representa se encontra na apresentação daqueles aos quais representa (que por sua vez podem acabar alienando-se politicamente). E mais, para Bourdieu (2004, p. 191-192), “quanto mais despossuídas são as pessoas, sobretudo culturalmente, mais elas se veem obrigadas e inclinadas a confiar em mandatários para ter voz política”. É como se houvesse duas alternativas: calar ou ser falado. De maneira mais ampla, é sempre latente o risco do “falar por” se tornar um “falar no lugar de”, e isso ocorre comumente de maneira dissimulada (num jogo no qual se fala “nós” quando devendo se dizer “eu”, quando se universaliza o que é particular), com ou sem consciência daquele que representa (ou seja, não implicando, necessariamente, numa postura cínica do representante) e com profundo apelo dos aparelhos burocráticos (que determinam a forma da representação).

Com o crescimento de instâncias representativas, tais como os Conselhos, temos uma pluralização de atores sociais que ocupam posições de representação. Essa condição de representante nos é pertinente, principalmente o que decorre dela, das prestações de conta, das sanções, das responsabilidades.

sujeitos que o abordam, assim ficando à margem e criando distância no espaço – e ocasionar, por sua vez, um processo de violência simbólica.

¹³⁸ “A burocracia tem como pressuposto que os indivíduos devem ser sujeitos ao poder instrumental para que conformem suas vontades aos interesses dos dominantes; já a participação tem como pressuposto a ideia de que os indivíduos estão abertos ao diálogo e dispostos à construção de interesses comuns numa concepção não-instrumental de poder. Se a participação se orienta por princípios morais que tem caráter universal, a burocracia se move levando em consideração interesses dos detentores do poder, frente a quem assume a postura de obediência. Se de um lado, na participação verifica-se a ocorrência da igualdade no sentido de isonomia; de outro, na burocracia, existe a hierarquia” (NASSUNO, 2011: 01). E mais: “Na burocracia predomina o conhecimento técnico especializado, que contribui para a despolitização das massas; na participação, o pressuposto é de que todos são capazes de decidir a respeito de tudo e implementar as ações correspondentes. Assim, se na burocracia atua o especialista, a participação pode ser exercida pelo cidadão comum. A burocracia é entendida como o meio tecnicamente superior para a realização de atividades humanas; a participação mostra que existem formas alternativas que contam com o envolvimento dos cidadãos para alcance dos mesmos objetivos, que associam resultados com a vivência de valores cívicos e de solidariedade” (idem).

A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX: partidos políticos de massas perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional; e, se isso não bastasse, uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 49).

Nesse sentido, nós temos uma crise dos partidos, da representação, da democracia. A ampla crise no sistema de representatividade¹³⁹ e legitimidade envolve os mais variados setores políticos e sofre profunda influência de outros setores da sociedade, tal como os grandes canais de comunicação e as muitas plataformas digitais. A maior influência da mídia altera a forma de exercício da representação, leva os representantes políticos a cálculos estratégicos conjunturais, bem como permite que se produza certa autonomia desses representantes frente aos seus partidos, dado que a mídia começa a servir de intermediário entre sociedade e governo, papel antes muito fortemente desempenhado por partidos e sindicatos. Uma crise que não necessariamente compromete as instituições governamentais, mas que as reconfigura. Busca-se então novas formas para a legitimidade das representações: no sentido do representante, nos mecanismos de prestação de contas (*accountability*) e da legitimação, sobre o que torna o representante legítimo para ocupar tal papel.

Nos conflitos entre representantes, ou seja, entre conselheiros e legisladores, ambas as partes contam com legitimidade própria, emanada ora das urnas, ora dos processos de escolha – inclusive eleições – definidos pelas respectivas leis de criação dos conselhos (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006, p. 49).

Cabe ainda um olhar atento para as instituições, no sentido de como elas fazem para evitar grandes distâncias (uma desconexão) entres eleitores e eleitos. Outro papel exercido pelas instituições é o de determinar as normas a serem seguidas; a representação teria então uma forma jurídica, procedimentos, funcionalidades, determinadas em lei e que deveria ser seguida pelos representantes. Dessa forma a relação entre representante e representado existe mesmo quando a representação não é

¹³⁹ Vale constar que a representação também pode possuir caráter privado, mas os dilemas da representatividade não atingem com a mesma força tal forma de representação, dado que aqui a representação se esgota na norma e no contrato, não dando muita margem para ação ao representante. A quebra do estabelecido gera responsabilização do representante ou quebra do contrato.

representativa – a busca por novas instâncias de mediação entre eles é parte do conteúdo na busca por maior qualidade da democracia.

Leonardo Avritzer (2007) destaca o caráter pluralista das representações que emergem da sociedade civil em espaços de participação social. A moderna teoria da representação se sustenta em três elementos: autorização, monopólio e territorialidade. Em quais condições os indivíduos estão autorizados para agir em nome dos representados? E quando eles podem representar outros com legitimidade?

Avritzer também trata da linha aberta por Nadia Urbinati, que possui profunda inspiração em Pitkin e Condorcet. Urbinati tem que o conceito de representação perdeu força (deixou de ser satisfatória) de *accountability* e de autorização devido recentes transformações no cenário político, que possui cada vez mais atores internacionais, transnacionais e não-governamentais com papéis importantes.

Nesse sentido, diferentemente de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, Urbinati dá um passo à frente nesse debate ao mostrar que o problema da representação contemporânea está ligado à evolução das práticas políticas que tornam sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado (AVRITZER, 2007, p. 452).

Existe uma tensão entre democracia, soberania e representação. Todos conceitos em crise. A soberania vive um enfraquecimento do Estado, principalmente por conta da entrada cada vez mais forte de instituições internacionais na economia. No caso da representação a questão é como integrar elementos eleitorais com não-eleitorais.

Cabe ver ainda o papel da autorização, isso sabendo que existem diversos tipos de autorização para a representação. Temos, no mais, que a identificação com a causa muitas vezes se tornou mais importante do que a autorização explícita para representá-la (AVRITZER, 2007, p. 457):

[Sobre a] representação da sociedade civil. Esta, que tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento, se dá a partir da especialização temática e da experiência. Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas.

Nesse sentido, Avritzer trata de uma representação por afinidade nos Conselhos, na qual a legitimidade tem origem entre outros atores que atuam de maneira determinada (ganham força os aspectos de reconhecimento, identidade e solidariedade,

por exemplo). Temos, então, que “a pragmática da legitimação é diferente, na medida em que a legitimação se dá pela relação com o tema” (AVRITZER, 2007, p. 458).

Em vias de concluir a seção, é importante ressaltar que a construção de uma cultura democrática implica no combate às desigualdades sociais, seja de conteúdo econômico, racial, de gênero, de orientação sexual etc. É necessário construir uma cultura democrática no interior da própria sociedade, em todas as instituições possíveis. Isso certamente estimularia uma nova forma de relação entre governo e sociedade.

Por fim, é importante destacar a forte presença das mulheres nos Conselhos Gestores. Alguns fatores podem ajudar a explicar tal fato: os procedimentos de escolha nos conselhos, que ocorre normalmente com a intermediação da sociedade civil, diferentemente da competição eleitoral universal (onde os atributos individuais entram em jogo de modo mais forte); a desigualdade na distribuição dos recursos (simbólicos e econômicos) no interior dos partidos; barreiras culturais (machismo) que levam a não aceitação as mulheres ocupando cargos com maior poder decisão; barreiras culturais que atribuem ao homem o público e à mulher o privado (LUCHMANN e ALMEIDA, 2010). Analisando os Conselhos Gestores em Santa Catarina, Luchmann e Almeida acrescentam:

[...] uma última observação se faz necessária e diz respeito ao perfil socioeconômico destas mulheres representantes nos Conselhos. Como vimos, elas são, na maioria, brancas, católicas, casadas e com alto nível educacional. Assim, embora os Conselhos venham se constituindo como novas oportunidades de atuação política para as mulheres há que se compreender e analisar quem são estas mulheres, o que desafia uma abordagem que, seguindo avaliação de Allwood e Wadia (2004), considere as íntimas conexões com outras dimensões, aqui mais especificamente classe, religião, etnia e geração (LUCHMANN e ALMEIDA, 2010, p. 92).

Se por um lado podemos destacar a forte presença de mulheres, por outro, tendo em vista não apenas o Conselho por nós analisado, mas também outros espaços que constroem a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), podemos destacar a baixa representação de pessoas negras (o que destoa muito se comparado ao percentual de negros em relação ao total da população na cidade do Rio de Janeiro):

No que concerne a esta problemática, é preciso destacar que a baixa representatividade dos negros e negras nos espaços de tomada de decisão política, sobretudo, nas cadeiras dos Conselhos pode estar baseada no processo de formação histórica racista da sociedade brasileira, onde não somente houveram resistências a sua contribuição étnico-cultural, como também, aos negros, foi negada a oportunidade de protagonizar a construção política-social dos espaços públicos e das instituições brasileiras (NASCIMENTO e FERRANHA, 2014, p. 54).

Fechamos esta seção expondo algumas problemáticas que reconhecemos também nos espaços de participação sobre SAN no Rio de Janeiro. É preciso popularizar e enegrecer tais espaços. Acreditamos que dessa forma, com os espaços de participação mais condizentes com a população que se pretende representar, se avança mais na luta e legitima mais a política de participação.

2.4 CONTEXTUALIZANDO A QUESTÃO ALIMENTAR: DA FOME À SEGURANÇA ALIMENTAR

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurar este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo (MALUF e MENEZES, 2000, p.04).

O Consea Nacional se inscreve como produto histórico de uma trajetória não linear e muito rica, de construção da questão da segurança alimentar e nutricional e do combate à fome¹⁴⁰ no contexto brasileiro. É necessário aqui termos em mente tal processo, até mesmo para compreendermos melhor onde se insere o Consea-Rio.

2.5 JOSUÉ DE CASTRO

Neste debate, certamente destaca-se as produções de Josué de Castro junto às suas atuações no cenário político. Militante do combate à fome em suas múltiplas formas, o autor pôs em evidência o aspecto social da carestia. Em 1933 escreveu um inquérito para o Departamento de Saúde Pública de Pernambuco, abordando as condições de vida das classes operárias do estado¹⁴¹; em 1935 foi nomeado para chefiar o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários; em 1943, junto ao governo Vargas e outros ativistas, lançou o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN); de 1952 a 1956 foi presidente da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); em 1956 o STAN foi substituído pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que foi dirigida pelo próprio Josué de Castro. Em 1956, ele foi responsável também pela Campanha Nacional de Merenda Escolar e em 1957 foi um dos fundadores da Associação Mundial

¹⁴⁰ Ver nota 60. Sobre o entendimento do conceito de fome.

¹⁴¹ Tanto tal inquérito quanto outros estudos que realizou na época, associando a questão da fome com o rendimento do trabalhador, teriam auxiliado a intensificar a luta pelo salário mínimo, que se torna realidade em 1938.

de Luta Contra a Fome (ASCOFAM) (NASCIMENTO, 2012; ARRUDA e ARRUDA, 2007). Suas atuações em prol da construção de políticas de combate à fome foram interrompidas pelo golpe militar de 1964. No primeiro ato institucional do regime militar, Josué de Castro teve seus direitos políticos suspensos e se exilou em Paris, onde faleceu em setembro de 1973.

Sua contribuição intelectual e política nos ajudou a desconstruir a ideia de que a “fome coletiva” era um fenômeno de regiões isoladas, sendo ela, na verdade, “um fenômeno social bem mais generalizado” (CASTRO, 1955: 30). Mais comum do que se imaginava. Josué de Castro defendia também que o entendimento da fome requeria uma abordagem interdisciplinar, pois a compreensão da fome coletiva dependeria de conhecimento em geografia, biologia, economia, política, sociologia, nutrição etc.

As contribuições de Josué de Castro foram e ainda são fundamentais para o entendimento de que a fome não estava unicamente vinculada às questões da natureza¹⁴², mas que constituía um fenômeno mais complexo, com fundamentos sociais e políticos.

2.6 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DEBATE E A CRIAÇÃO DE POLÍTICAS NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO

No início do século XX, no Brasil (destacadamente no Rio de Janeiro), ocorreram manifestações populares envolvendo a questão da alimentação e da fome. O comício contra a carestia em 1913 no Rio de Janeiro; o Movimento de Comitês de Combate à Fome também no Rio de Janeiro, em 1918; a Passeata das Panelas Vazias¹⁴³,

¹⁴² Gilberto Freyre afirmou que os mais bem alimentados na região sempre foram os representantes dos dois extremos econômicos: o senhor de engenho e o escravo, o senhor alimentando bem o escravo para que ele produzisse mais. A rigor, o sociólogo não deveria escrever ‘os mais bem alimentados’, mas, os que comiam maiores quantidades de alimentos, o que é bem diferente. Quando o senhor fornecia ao negro uma dieta mais abundante de feijão, farinha, milho ou toucinho, não melhorava o seu regime alimentar, senão num único aspecto, no de abastecê-lo de maior potencial energético sem minorar nenhuma das suas definições qualitativas, agravando mesmo algumas delas, como demonstraremos oportunamente. Dava-lhe maiores quantidades de combustível, sem nenhum cuidado pelos reparos necessários na máquina de combustão. É certo que essa maior carga de carvão fazia com que a máquina, enquanto não caísse minada pelas avitaminoses, pela tuberculose e por tantos outros males habituais, fosse um bom animal de trabalho, com um rendimento compensador de tantos gastos feitos com feijão, milho e farinha de mandioca. Dando maior quantidade de comida ao negro, o senhor de engenho estava pensando em alimentar a própria cana, em transformar o feijão e a farinha barata em açúcar de muito bom preço, vendido a peso de ouro, num processo muito semelhante ao dos criadores de porcos, que, alimentando esses animais com muito milho, vendem depois o milho por bom preço, transformando em carne e ensacado na própria pele do porco (CASTRO, 1955, p. 108-109).

¹⁴³ Essa passeata se passou em São Paulo, em 18 de março, e contou com 60 mil pessoas. O reclame se dava principalmente sobre os baixos salários. O salário mínimo, que passou a existir em 1943, só teve um reajuste até 1953. Após esta primeira passeata trabalhadores de muitas outras categorias entraram em greve e foram às ruas também. Uma semana depois, estima-se que eram 300 mil trabalhadores em greve,

em 1953; a Campanha popular contra a fome, em 1958, que ainda possuía uma banca de queixas para que se reclamasse contra comerciantes que especulassem mercadorias ou vendessem caro; a Cruzada São Sebastião (1955) e o Banco da Providência (1959), iniciativas puxadas pela igreja e que também visavam ao combate à fome; o Dia Nacional de Protesto contra a Carestia, em agosto de 1963, com mobilizações em vários pontos do país etc. (NASCIMENTO, 2012).

A Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, que instituiu o salário mínimo, já trazia em seu artigo primeiro a necessidade de um rendimento mínimo para que o(a) trabalhador(a) pudesse satisfazer as “suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte (BRASIL, 1936). Em 1943, como vimos na trajetória de Josué de Castro, foi lançado o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN).

Outra política pública sobre a questão alimentar foi o Serviço de Abastecimento da Previdência Social, de 1955, que distribuía alimentos para os inscritos na Previdência. Mais tarde, em 1962, esse órgão foi transformado na COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos). Na década de 1950 tivemos ainda um programa de alimentação nas escolas, a merenda escolar era então financiada pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (o hoje Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef): “A maior parte desse financiamento se deu em espécie, na forma de leite em pó produzido em excesso pela economia norte-americana” (CUSTÓDIO et al, 2011, p.04). Em 1955 ocorreu a Campanha de Merenda Escolar, sob a incumbência do Ministério da Educação. Já em 1956 tivemos a criação no Distrito Federal (que coincidia com o município do Rio de Janeiro) do Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD), com o fim de planejar, fiscalizar e avaliar a execução de políticas referentes à alimentação nas escolas da cidade. O INAD, órgão da Secretaria Municipal de Saúde, permanece ainda hoje com esse forte vínculo com a alimentação escolar, sendo a instituição responsável pela elaboração do cardápio das unidades escolares municipais.

Outras tantas políticas e instituições foram criadas, no decorrer do século passado, a fim de intervir no abastecimento tais como o Instituto Nacional de

principalmente da indústria têxtil e da metalurgia. As passeatas contaram na sua organização com o Movimento contra a Carestia da Vida (GOHN, 2004, p.03).

Alimentação e Nutrição¹⁴⁴ (INAN), em 1972, vinculado ao Ministério da Saúde, e que visava a substituição da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que não havia conseguido se constituir como colegiado de grande porte (PINHEIRO, 2009). O INAN possuía no seu organograma o Conselho Consultivo Técnico Científico em Alimentação e Nutrição, que possuía fraca participação social e que segundo Renato do Nascimento (2012) constituiu o primeiro esboço do que viria a ser o Consea Nacional.

Na década de 1970, principalmente entre 1972 e 1974 o mundo enfrentou uma crise alimentar aguda, associada à crise econômica mundial. Novas orientações sobre a política alimentar foram traçadas e a chamada Revolução Verde (modernização capitalista do campo¹⁴⁵) ganhou grande suporte ideológico e político (TOMAZINI e LEITE, 2016). Se fazia crer que o emprego de insumos químicos, tais como fertilizantes e agrotóxicos, aumentaria consideravelmente a produção agrícola de forma a desaparecer com o flagelo da fome e da desnutrição. Tal tese se demonstrou equivocada quando a produtividade aumentou, evidenciando que a capacidade de acesso ao alimento de qualidade é um ponto chave (MALUF e MENEZES, 2000, pp. 1-2). No Brasil, as supersafras não acabaram com o flagelo da fome, bem como o modelo de produção adotado afetou gravemente a diversidade de culturas alimentares (SILVA, 2014, p. 10), configurando, juntamente a acelerada urbanização no mundo inteiro, um abalo ao “patrimônio cultural” – herança histórica, transmitida de geração em geração – inscrito nas preferências alimentares de comunidades locais, bem como nas suas práticas de preparo e consumo, o que inclui o trato com as condições ambientais e sociais do local. Podemos falar de um processo de massificação alimentar, que atinge diferentemente as classes sociais, estando os mais pobres mais vulneráveis, devido à falta de acesso a informação, pela indústria da propaganda e do marketing (MALUF e MENEZES, 2000). No mais, a chamada Revolução Verde compromete a sustentabilidade do sistema alimentar dado que junto dela “ficou um rastro de destruição ambiental, deterioração da qualidade dos alimentos e exclusão de parcelas

¹⁴⁴ Criado através da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. “O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) elaborará programas de assistência alimentar destinados a atender, prioritariamente, a população escolar de estabelecimentos oficiais de ensino do primeiro grau, gestantes, nutrizes, lactentes e população infantil até seis anos, assim como programas de educação nutricional, principalmente para população de baixa renda familiar” (BRASIL, 1972).

¹⁴⁵ Alguns fatores importantes neste processo de modernização foram a entrada de uma nova forma de se organizar a produção e a propriedade, a entrada de maquinário pesado para produção e o uso de agrotóxicos em escala cada vez maior.

significativas da população rural, colocando em risco a possibilidade de continuidade do desenvolvimento agrícola no futuro” (MALUF et al., 1996, p. 09):

O padrão tecnológico fundado no uso intensivo de insumos químicos, sementes melhoradas e híbridas e maquinaria pesada, exige forte consumo de energia, mostra-se extremamente dispendioso e não se ajusta às condições da pequena agricultura familiar. Como já foi assinalado, gera desequilíbrios irreparáveis sobre os ecossistemas, com multiplicação de pragas, esterilização dos solos, assoreamento dos rios e reservatórios, poluição das águas, devastação de florestas, redução da biodiversidade, contaminação dos alimentos e envenenamento dos trabalhadores rurais (MALUF et al, 1996, p. 09).

As preocupações quando tratamos de SAN giram em torno de três eixos, que formam o sistema alimentar: produção, distribuição e o consumo de alimentos (MALUF e MENEZES, 2000, p. 5). Questões como o controle das corporações agroindustriais sobre a atividade agrícola¹⁴⁶ e a distribuição comercial, bem como os padrões de concorrência nos mercados alimentícios também nos são fundamentais.

Quadro 4: Fome e SAN em contexto internacional

Internacionalmente (em contexto europeu e estadunidense¹⁴⁷, principalmente) a preocupação com a fome passou a ter grande destaque após a Primeira Guerra Mundial. Foi nesse período pós-guerra que se começou a utilizar o termo “segurança alimentar”. A Segunda Guerra Mundial produziu novo e ainda mais forte abalo. Com o começo da Guerra Fria, o combate à fome se tornou eixo estratégico pela disputa do controle geopolítico mundial: “como resultado, surgiram ao longo dos anos diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que abordavam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, ajuda humanitária, entre outros” (SILVA, 2014: 9). Em 1943 houve a primeira Conferência (em Hot Springs, nos EUA) das Nações Unidas para definir estratégias sobre o tema; se definiu ainda a criação da Food and Agriculture Organization (FAO) – sendo Josué de Castro um dos fundadores –, que ocorreria em 1945. A problemática da fome se encontra inscrita na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV. Durante a Guerra Fria uma série de conflitos foram deflagrados em territórios africanos e asiáticos, ocasionando o aumento da fome nesses territórios. Em 1963 foi criado o *Codex Alimentarius*, organismo hoje composto por 165 países, sob a égide da FAO e da OMS, que tem por objetivo traçar diretrizes a respeito da segurança dos alimentos (foodsafety). Em 1966, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram propostos mecanismos (melhoras na produção, conservação e distribuição dos alimentos, utilizações mais eficazes das riquezas naturais, aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, divulgação de princípios sobre nutrição etc.) para fazer cumprir o direito à alimentação adequada. Em 1972-74 o mundo passou por um forte período de escassez: ocorreu em 1974 a Conferência Mundial de Alimentação e o conceito de Segurança Alimentar passou a ser mais

¹⁴⁶ A atividade agrícola não é uma unidade, possui segmentos. A pluralidade da atividade agrícola é fundamental, pois a diferenciação permite que surjam outras formas de fazer agricultura, como propõe a agroecologia.

¹⁴⁷ Não custa recordar a fortíssima influência sobre a política e a economia brasileira por parte das potências europeias e dos EUA.

fortemente difundido. Foi em 1992, na Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO, que foram acrescentados ao conceito de segurança alimentar os aspectos nutricional e sanitário. E em 1996, com a realização da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), tendo a presença de representantes de 159 países, passou a se garantir a SAN como Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). Ainda persistem fortes discussões acerca da regulação do mercado e da competição internacional na comercialização de alimentos¹⁴⁸, tal como a essencial busca por soberania alimentar. Em 2001 tivemos o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, em Havana, Cuba, cujo objetivo era analisar a perda de soberania alimentar pelos países do terceiro mundo (SILVA, 2014; MALUF e MENEZES, 2000; VALENTE, 2003; CUSTÓDIO et al, 2011). Vale lembrar que na década de 1990 eclodiram e tiveram grande repercussão doenças como a chamada “doença da vaca louca”, com início na Inglaterra em 1996, a febre aftosa, a “gripe suína” etc., bem como tivemos o advento dos organismos geneticamente modificados. A midiaticização de tais doenças e debates contribui fortemente para por de vez a alimentação como objeto político por excelência (PORTILHO et al., 2011).

No mais, segundo Renato Maluf (2006: 01), “a definição brasileira de SAN se diferencia não apenas por destacar a dimensão nutricional, mas também por reunir numa única noção os aspectos da disponibilidade (food security) e da segurança dos alimentos (food safety)”.

Como vimos, o INAN, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, surgiu em 1972 e uma das suas finalidades foi a de propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Em março de 1973 começou o I PRONAN, com 12 subprogramas. O mesmo, contudo, foi interrompido no ano seguinte por dificuldades administrativas. Em 1975 o INAN fechou parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹⁴⁹ e lançou o II PRONAN. Outra parceria que ocorreu foi entre o INAN e o Banco Mundial, num convênio a fim de implementar o Programa Nutrição Brasil¹⁵⁰. Ainda em 1975 foi iniciado o Programa de Nutrição em Saúde, que

¹⁴⁸ Maluf e Menezes mencionam, por exemplo, a prática de dumpings: “Vale mencionar a permanência da prática de dumping por parte dos países industrializados, mesmo que sob formas legitimadas pelas regras atuais de comércio. O fato dos preços praticados nos mercados internos, e não os custos de produção, serem a referência para caracterizar a prática de dumping (exportação a preços inferiores aos praticados no mercado interno) acaba por facilitar esta prática. As subvenções destinadas aos agricultores com o sentido de assegurar que eles recebam um preço superior aos preços internos (como no caso europeu) possibilitam, quando os preços internos são menores ou iguais aos internacionais, que a exportação se faça a um preço abaixo do custo expresso nos preços recebidos pelos agricultores, mas nos níveis praticados no mercado interno, sem que se caracterize dumping” (MALUF e MENEZES, 2000, pp. 19-20). Os autores afirmam ainda que “o comércio internacional não tem se revelado um instrumento de segurança alimentar, seja como fonte confiável e eficiente para os importadores, seja como mercado em expansão para os exportadores [sendo a instabilidade financeira e as políticas cambiais fatores importantes]” (idem: 25).

¹⁴⁹ Segundo Bertodo de Arruda e Irma de Arruda (2007, p. 321), “o texto básico elaborado pelo grupo INAN E IPEA, contendo estratégias e áreas de ação até então pouco consideradas, foi debatido em Seminário com participantes das áreas acadêmica, governamental e empresarial, sendo de justiça destacar seis lideranças: Nelson Chaves, Mário Magalhães da Silveira, Eduardo Kertézs, Fernando Figueira, Yaro Ribeiro Gandra e Alberto Carvalho da Silva”.

¹⁵⁰ Segundo consta Alberto Carvalho da Silva (1995, p. 90): “O convênio com o Banco Mundial, visando a criar condições para que em quatro anos o Brasil se tornasse apto a planejar e conduzir uma política

propunha distribuir alimentos básicos, com recursos do INAN, para parte da população em condição de vulnerabilidade¹⁵¹. Vale lembrar que tivemos em 1977, no bojo do PRONAN, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), sob regulamentação do Ministério do Trabalho e da Previdência Social – uma das diretrizes do PAT era conceder benefícios fiscais às empresas que fornecessem alimentação aos trabalhadores.

O II PRONAN encontrou dificuldades principalmente porque trouxe em seu conteúdo programas geridos pelo INAN e por outros órgãos o que dificultava a sua coordenação. O INAN coordenava o Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) e o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (PROCAB), que visava a compra direta no produtor, por intermédio da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), do Ministério da Agricultura. Outros órgãos estavam à frente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, desde 1954, funcionava sob a coordenação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e, mais tarde (o Programa veio a ser formalizado em 1983), passou para a gerência da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do Ministério da Educação e Cultura. Segundo Bertoldo de Arruda e Ilma de Arruda (2007):

[...] o desenvolvimento harmônico do II PRONAN foi comprometido pelo fato de os recursos orçamentários ficarem vinculados aos Ministérios responsáveis pela execução de seus programas e projetos, ocorrendo, às vezes, reduções que prejudicavam o desempenho, porque cada Ministério tinha autonomia para definir sua estrutura programática e atribuir valores orçamentários (pp. 322-323).

Em 1986 o INAN lançou ainda o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, que foi mantido até 1992. Na década de 1990 os programas do Instituto foram se debilitando. Em 1997 o INAN foi extinto e nesse mesmo ano surgiu a Política

eficaz de combate à desnutrição, tinha quatro componentes: testar e comparar redes de prestação de serviços como canais para programas de alimentação e nutrição; desenvolver alimentos de baixo custo e alto valor nutricional; desenvolver a capacidade de planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação em políticas de alimentação e nutrição; e formar um quadro interdisciplinar de técnicos e pesquisadores em políticas de alimentos e nutrição”. No mais, o autor destaca que apenas o primeiro desses quatro itens teve desenvolvimento aproximado do previsto.

¹⁵¹ Segundo Alberto Carvalho da Silva (1995, pp. 91-92): “O Programa de Nutrição em Saúde (PNS), iniciado em 1975, propunha-se a distribuir alimentos básicos - arroz, açúcar, feijão fubá, farinha de mandioca e leite em pó - a gestantes, nutrízes e crianças de seis meses a sete anos, em famílias de baixa renda, com prioridade para as regiões mais pobres e suprindo 45% das necessidades diárias. Os alimentos, adquiridos pela Cobal com recursos do Inan, eram distribuídos pelas secretarias de saúde dos estados, através de suas redes de serviços”. Em 1986 o PNS passou a ser denominado de Programa de Suplementação Alimentar (PSA). Segundo Silva (1995, p. 92): “Pretendia-se que, já em 1986, a cobertura fosse de 12 milhões de beneficiários, abrangesse todo país com uma distribuição de 720.000 toneladas de alimentos e maior integração com ações em saúde, com redução de 40% na mortalidade infantil até 1990”.

Nacional de Alimentação e Nutrição, que integrava a Política Nacional de Saúde (PNS), do Ministério da Saúde.

Retomando a narrativa, nós tivemos em 1986, pela primeira vez o termo segurança alimentar aparecendo numa política pública governamental, a cargo do Ministério da Agricultura e Abastecimento. Mas com poucas consequências práticas, se limitando a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos (MALUF *et al*: 1996). Ainda em 1986 tem-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que resultou na sugestão de criação do Consea. Essa resolução foi reforçada em 1991 no lançamento da proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar. Destacamos ainda que ao final da década de 1980 o governo federal encontrava-se operando 12 programas de alimentação e nutrição (NASCIMENTO, 2012).

A década de 1980 foi de grande efervescência política e social. Nela vivenciou-se o fim do regime militar e o início da redemocratização. Foi o período das “Diretas já”, da luta pela elaboração e feitura da Constituição, da luta pela participação popular na política, do surgimento de uma série de novos movimentos sociais, ONGs, Associações etc. A Constituição de 1988, em seus artigos 6º e 23º, reconhecem a alimentação e a nutrição como fundamentais para a realização do direito de acesso à saúde. No artigo 208º trata ainda da obrigação do Estado em garantir alimentação nas escolas (BRASIL, 1988). O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, colocou como prioridade a garantia de alimentação adequada para crianças e adolescentes (ECA, 1990).

Consideramos que o movimento na luta por SAN e combate à fome tem na década de 1980, período da redemocratização, um momento crucial no avanço dos debates, bem como de novas experiências de organização e produção.

[...] iniciou-se na década de 1980 uma disputa por projetos e concepções de alternativas do desenvolvimento, baseando-se na urgência de uma reforma agrária, no combate à fome e à miséria e na busca de uma “agricultura alternativa”, como se convencionava chamar (CANAVESI et al, 2016, p. 1021).

Como vimos, até a década de 1990 houve uma série de políticas, ações e programas governamentais voltados em algum grau para a promoção da segurança alimentar, mas esses apresentaram grande descontinuidade, bem como desarticulação no

interior do próprio governo (e com atores da sociedade civil). Em relação ao debate, temos que esse se firmava e ganhava consistência e maturidade.

Quadro 5: A necessidade de se repensar o modelo de abastecimento

“As ações públicas de abastecimento podem contribuir de vários modos para promover a produção e a distribuição dos alimentos sob formas sociais mais equitativas. Ao apoiar pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados ao cultivo, transformação e comercialização de produtos agroalimentares amplia-se, ao mesmo tempo, a disponibilidade de alimentos de qualidade de um modo menos custoso, valorizando a diversidade nos hábitos de cultivo e de consumo. Uma segunda contribuição das ações de abastecimento relaciona-se com o acesso aos alimentos por todos os segmentos da população, em condições apropriadas em termos da quantidade, preço e qualidade dos alimentos, e da composição da cesta de consumo. Enquadram-se, aqui, as ações nas esferas da intermediação mercantil e do comércio de varejo, no consumo de alimentos preparados (refeições prontas e outras formas), na organização de compras comunitárias e na promoção de programas de distribuição de alimentos”.

Fonte: Renato Maluf e Francisco Menezes, 2000, p. 13.

Em 1990 surgiu, ligada à pasta da saúde, a Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN), instituída no âmbito do SUS (incluída na Lei Orgânica da Saúde, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, em seu artigo 6º). Passou-se ainda a ter um Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que em 1994 se tornou, inclusive, pré-requisito para financiamento de programas assistenciais – como o Leite é saúde e mais tarde o Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN) – com foco na recuperação do estado de desnutrição em crianças e gestantes (BRASIL, 2015).

Em 1991 foi divulgada a Política Nacional de Segurança Alimentar, pelo “governo paralelo”¹⁵² do Partido dos Trabalhadores (PT). Essa proposta foi aceita em 1993, no governo Itamar Franco (PMDB), e foi uma das fundamentações para a criação do Consea Nacional. Segundo Renato Maluf et al (1996, p. 03):

A matriz da proposta do “Governo Paralelo” era a mesma da versão de 1986, agora sem limitar a segurança alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. As origens da carestia e da fome eram atribuídas ao desemprego e à pobreza, agravadas pelas políticas recessivas dos anos 80. Afirmava que a modernização e a ampliação da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil, com ganhos expressivos de eficiência, não resultaram, com poucas exceções, no barateamento relativo dos alimentos e, portanto, pouco contribuíram para a ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos de menor renda da população. Daí a forte ênfase dada à retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e

¹⁵² À época o Partido dos Trabalhadores criou uma espécie de “governo paralelo” que tinha como objetivo fiscalizar o governo Collor e abrir propostas paralelas (o que eles fariam se estivessem no poder) para o máximo de ações que esse governo viesse realizar. A ação servia como forma de oposição e ao mesmo tempo uma espécie de treinamento para uma futura gestão.

dos salários, e a implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da segurança alimentar.

Um fato que nos é interessante foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro em 1992. O evento ficou conhecido como Conferência Rio-92 (no centro de convenções Riocentro). Durante essa Conferência, na qual tivemos presentes cerca de 180 chefes de Estado e de governo, houve um encontro paralelo no Aterro do Flamengo, juntando representantes da sociedade civil e ONGs. Uma das tendas por parte da organização da sociedade civil debateu SAN.

Em 1992, o sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, se tornou um dos principais protagonistas do Movimento pela Ética na Política (MEP). O destaque que passou a ter no cenário nacional impulsionou o debate acerca da fome e da segurança alimentar sob o marco do programa da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (cujo lema era “a fome não pode esperar”), lançado por Betinho, em 1993. Nesse mesmo ano foi lançado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) o Mapa da Fome, um estudo que contabilizava, na época, 32 milhões de pessoas passando fome no Brasil¹⁵³ (PELIANO, 1993: 6). A Ação da Cidadania preconizava a importância das ações locais e do desenvolvimento comunitário, além do entendimento de que o combate à fome dependia das iniciativas governamentais, em parceria com a sociedade civil – também trazia em seu bojo a ideia de responsabilidade social empresarial. Temos ainda que esse movimento colaborou fortemente para a criação do Consea Nacional e à época teve forte apoio da sociedade civil:

A resposta [à campanha] foi massiva, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Trata-se de uma mobilização que combina uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc. Formaram-se 5 mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela (MALUF et al, 1996, p. 05).

O Consea Nacional foi criado em 1993, por meio do decreto 807, promulgado por Itamar Franco (PMDB). Composto por 9 ministros e 21 membros da sociedade civil, e presidido pelo bispo Dom Mauro Morelli, à época, da Diocese de Duque de

¹⁵³ Segundo a autora que organizou a pesquisa “a fome que aflige 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos. O problema alimentar reside no descompasso entre o poder aquisitivo de um amplo segmento da população e o custo de aquisição de uma quantidade de alimentos compatível com a necessidade de alimentação do trabalhador e de sua família” (PELIANO, 1993, p.06).

Caxias¹⁵⁴. Era um órgão de aconselhamento do presidente da República. Em julho de 1994 ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSAN), que teve como um dos objetivos discutir uma Política Nacional de SAN (PNSAN). Dessa Conferência saíram algumas diretrizes básicas: o desenvolvimento econômico e social nacional precisava garantir a segurança alimentar de todos; a garantia da segurança alimentar dependia da articulação entre sociedade civil e governo, cada qual cumprindo seu papel específico. O Consea Nacional foi desativado em 12 de janeiro de 1995, via decreto. Sobre essa breve experiência temos que “seus êxitos foram limitados devido, sobretudo, ao caráter de transição do Governo Itamar, a zelosa resistência dos controladores da política econômica, a novidade do tema e a frágil atuação dos seus próprios conselheiros” (MALUF et al, 1996, p. 05).

Junto ao fim do Consea Nacional tivemos o lançamento do Programa Comunidade Solidária, que acabou por reduzir a segurança alimentar a uma dimensão assistencial¹⁵⁵. Junto a esse Programa foi criado o Conselho da Comunidade Solidária. Uma consequência dessas alterações foi o deslocamento do centro do debate, que saía da segurança alimentar (chegando a desarticular alianças e parcerias consolidadas no âmbito do Consea) e entrava no plano da pobreza. Contudo, com o andamento do governo e foco nas políticas macroeconômicas e na estabilidade monetária, o combate à pobreza e à fome saíram do foco, deixando mesmo o Programa Comunidade Solidária em segundo plano, fora das prioridades (CUSTÓDIO et al, 2011, p.05). Em paralelo foi criado o Comitê Técnico Interministerial, que possuía participação da sociedade civil. Nessa ocasião, o que mantinha o tema da SAN na ordem do dia era a contínua mobilização da sociedade civil e de amplos setores de técnicos. Esse Comitê teve como fim analisar a atuação governamental na área de SAN e propor ações, bem como fortalecer as já existentes. Vale constar que esse Comitê colaborou na elaboração do

¹⁵⁴ Nesse sentido vale apontar para também para os outros presidentes do Consea Nacional a partir da sua recriação em 2003, foram eles: Luiz Marinho – à época presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC –, de 2003 a 2005; Chico Menezes – à época diretor e pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), que fora fundado pelo sociólogo Betinho, de 2006 a 2007; Renato Maluf – à época professor e pesquisador do CPDA/UFRRJ –, de 2008 a 2011; Maria Emília Pacheco – antropóloga, à época assessora da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), de 2012 a 2016. Em 2017 assume a presidência do Consea Nacional Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine, nutricionista professora e pesquisadora na Universidade de Brasília (UNB).

¹⁵⁵ A questão alimentar é mais complexa do que promover distribuição de alimentos ou estimular iniciativas localizadas de geração de emprego (sem dúvida indispensáveis). Eliminar parte das perdas de renda real provocadas pela alta inflação, com um plano de estabilização, não é sinônimo de distribuição de renda, assim como boas safras agrícolas não se confundem com alimentos acessíveis. O CONSEA favorecia a discussão dos temas citados junto ao núcleo central do governo e junto à sociedade. O Programa Comunidade Solidária poderá ter dificuldade em incorporá-los (MALUF et al, 1996: 05).

texto brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996. Nesse período tivemos ainda a definição do Programa Brasileiro de Abastecimento Alimentar Integrado, promovido pela CONAB, “tendo como eixos básicos a segurança alimentar, a descentralização, a ação local e o fortalecimento do controle social” (MALUF *et al*, 1996: 14).

Quadro 6: Três gerações de políticas agrícolas

Em 1996, período de ascensão de conflitos no campo¹⁵⁶, principalmente envolvendo as lutas do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar (Pronaf), “primeira política agrícola nacional direcionada especificadamente para agricultores familiares”, que, por sua vez, “abriu possibilidades institucionais para a criação de novas políticas para a agricultura familiar”, tal qual a criação, em 1999, do Ministério de Desenvolvimento Agrário, e, em 2001, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) (GRISA & SCHNEIDER, 2014: 131).

Cátia Grisa e Sergio Schneider (2014) identificaram três gerações de políticas públicas no que consiste a agricultura familiar, detentoras de referências diferentes: “um primeiro que foca no viés agrícola e agrário [que começa em 1994 e perde intensidade a partir de 1997], um segundo direcionado para políticas sociais e assistenciais [que começa em 1997 e perde intensidade a partir de 2003], e um terceiro, orientado pela construção de mercados para a segurança alimentar e nutricional e para a sustentabilidade [de 2003 em diante]” (p. 141-142). A sociedade civil organizada vinculada ao tema de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) será um dos principais agentes na construção de referencial para as políticas da 3ª geração.

Fonte: Cátia Grisa e Sergio Schneider (2014)

Em 1998 foi criado o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)¹⁵⁷, com inspiração proveniente da Conferência realizada dois anos antes, em Roma – foi uma Conferência da sociedade civil, ONGs e movimentos sociais, que se deu em paralelo à Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), organizada pela FAO, e que estabeleceu reduzir a fome e a desnutrição pela metade até 2015 (estavam em 1996). O FBSSAN foi lançado em São Paulo (no Instituto Pio XI), no Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dos seus objetivos, destacamos o estímulo par ações locais de promoção de SAN e a mobilização (junto a capacitação dos atores sociais) da sociedade civil em torno da temática.

¹⁵⁶ Dois fatos marcaram esse período, o primeiro foi o “Massacre de Corumbiara”, em Rondônia, no qual o conflito entre acampados e a polícia local resultou na morte de 10 pessoas. No ano seguinte, 1996, no Pará, houve o “Massacre de Eldorado do Carajás”, no qual foram assassinados 17 agricultores sem-terra (GRISA & SCHNEIDER, 2015: 132).

¹⁵⁷ Até 2008 era Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Segundo Francisco Menezes¹⁵⁸, em entrevista concedida em maio de 2009:

O mais interessante é que não passou um mês da criação do FBSSAN e ele já estava percorrendo estados em que tinham sido eleitos governadores de oposição ao governo Fernando Henrique e negociando as bases para a implantação dos primeiros Conseas estaduais. Não era possível recriar o Consea Nacional¹⁵⁹, naquele momento, mas fomos colocando os tijolos para essa retomada.

Destacamos ainda que em 1999 surgiu o Fórum Fluminense de SAN, que teve papel importantíssimo na constituição do que viria ser o Consea do estado do Rio de Janeiro. Segundo Deluciana Sofiatti (2005), a primeira formação do Conselho estadual teve massiva participação de membros do Fórum Fluminense, que também passou a ser responsável pela indicação de representantes da sociedade civil nesse Conselho.

O Consea Nacional foi recriado através do decreto 4.582, de janeiro de 2003, ano no qual os temas da SAN e do combate à fome ganharam grande destaque, principalmente após o Programa Fome Zero (PFZ). Quanto da sua recriação, Céli Pinto (2004: 108) destacou ser “bastante interessante a forma como está redigido o decreto, pois a sociedade civil será representada por pessoas não por ela designadas”, a escolha caberia ao Presidente da República¹⁶⁰. Bom frisar que não há consenso sobre essa questão (a escolha dos representantes).

A constituição do Consea Nacional em 2003 era destacadamente composta por ONGs, pesquisadores, representantes sindicais, de igrejas e de associações¹⁶¹. O presidente do Conselho era Luiz Marinho, à época também presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Lembrando que em 2003 era o começo da gestão do recém-eleito Luís Inácio “Lula” da Silva (PT).

¹⁵⁸ Francisco Menezes é uma das grandes referências no debate de SAN no país e foi presidente do Consea Nacional de 2004 a 2007. A entrevista em questão foi concedida à equipe do Boletim do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em maio de 2009. Trata-se de um Boletim especial em comemoração dos 10 anos do Fórum. Pode ser encontrado no seguinte endereço: <https://fbssan.org.br/biblioteca/documentos/>.

¹⁵⁹ Cátia Grisa (2012: 203) nos traz ainda que os representantes do Consea Nacional em 2003 foram indicados principalmente pelo Fórum.

¹⁶⁰ Pinto (2004) prossegue: “Esta sociedade civil escolhida pelo governo, na qual atribuído a “personalidades” (sic) o poder de representá-la, pouco ou nada tem a ver com princípios de democracia participativa onde a sociedade tem parte do poder de decisão e na qual os documentos, claramente, inspiram-se, inclusive em termos teóricos. Estes conselhos estão muito mais próximos de um conselho de notáveis, já anteriormente usado na política brasileira para propor um projeto de constituição que veio a gerar posteriormente a Constituição de 1988” (p. 108-109).

¹⁶¹ Segundo Pinto (2004), a constituição do Consea Nacional era dada por: 1 representantes de empresa, 6 “personalidades” (professores universitários e atores, por exemplo), 14 representantes de ONGs, 6 de igrejas, 5 de sindicatos, 4 de organizações profissionais, e mais dois que não se enquadram nas categorias traçadas pela autora. Nenhum representante da educação.

O novo governo tinha como principais bandeiras o combate à fome e à miséria, para tanto instituiu em seu começo não apenas o Consea Nacional, mas ainda um Ministério que abordasse diretamente o tema – o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)¹⁶² – e o Programa Fome Zero (PFZ) – produto do Projeto Fome Zero, lançado em 2001, sob a tutela do Instituto da Cidadania, que por sua vez teve origem através do governo paralelo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e instaurado para fiscalizar o governo Collor. À época o governo indicava que no Brasil cerca de 40 milhões de pessoas não tinham condições de se alimentar adequadamente. Custódio et al (2011, p.07) destacam que o PFZ foi criado sob quatro eixos articuladores, são eles: “Acesso aos alimentos (programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação)”; “Fortalecimento da agricultura familiar (ações específicas que promovam a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo)”; “Geração de renda (incentivo à economia solidária e desenvolvimento de ações de qualificação da população de baixa renda)” e; “Articulação, mobilização e controle social”. O Bolsa-família¹⁶³ compunha os dois primeiros eixos, visando à transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e facilitar a superação da condição de insegurança alimentar.

Para Carla Tomazini e Cristiane Leite (2016), contudo, o PFZ acabou sendo marginalizado devido ao desenvolvimento do Bolsa Família (esse é um entendimento em disputa):

O Bolsa Família passou a concretizar a partir de 2004 uma bandeira política mais capitalizável, viável e de identificação “orgânica” com as lutas históricas do partido, deslocando do centro do macroprojeto político do PT na área social o PFZ e o paradigma de segurança alimentar (p. 28).

O Consea Nacional possui natureza “consultiva e de assessoramento”, ou seja, nem executa nem gere programas, políticas, sistemas ou projetos. O papel do Consea Nacional é, ainda, “estimular a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional, em especial aquelas

¹⁶² O MESA teve 1,8 bilhões de reais no orçamento de 2003, o que era superior a maioria dos demais Ministérios (TOMAZI e LEITE, 2016, p. 24). No ano seguinte o MESA foi extinto e suas atribuições diluídas no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (idem, p. 27)

¹⁶³ Em 2001 havia sido criada uma política que possuía reflexão acerca do acesso ao alimento, era o Bolsa Alimentação.

relacionadas à Política Nacional e constantes do Plano Nacional”¹⁶⁴. A periodicidade de encontro dos conselheiros, salvo necessidade de encontro extraordinário, era bimestral.

Céli Pinto (2004) em sua pesquisa analisou o funcionamento de sete Conseas estaduais, incluindo o do Rio de Janeiro¹⁶⁵. Em todos eles, era extremamente forte a presença tanto de ONGs quanto de representantes de igrejas. Segundo a autora, haveria uma “forte tendência em associar a questão da fome à responsabilidade da sociedade civil, o que se avizinha muito facilmente com caridade e filantropia – daí que muitas das ONGs analisadas tinham uma forte ligação com as instituições religiosas” (p. 112). O avizinhamo à caridade e à filantropia, a nosso entender, não desqualifica a prática, mas devemos ter em mente a responsabilização do Estado para que se tensione a fim de se estabelecer políticas e ações de combate à fome e a insegurança alimentar. A autora chama atenção também para a significativa presença de representantes de instituições de ensino superior em três dos sete conselhos estaduais por ela analisados: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraíba. Em contrapartida, importante destacar que no Consea Nacional não havia sido registrada a presença de universidades, escolas ou entidades representativas – o que mudou com o tempo. Em todos os conselhos estudados estavam presentes no Consea representantes de conselhos e associações de nutrição, bem como ONGs especializadas em segurança alimentar. Há destaque ainda para as organizações ligadas aos pequenos agricultores ou mesmo aos sem-terra¹⁶⁶ – na época tínhamos como representações no Consea do estado do Rio de Janeiro a Associação dos Produtores e Usuários da Ceasa do Grande Rio e o MST.

Retornando ao Programa Fome Zero (PFZ), é válido dizer que ele teve outras consequências. À época, pesquisadores da UNICAMP buscaram incorporar ao Programa indicadores de quantificação da população sujeita a diferentes graus de insegurança alimentar¹⁶⁷, servindo ainda para avaliar as ações e estratégias adotadas

¹⁶⁴<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/apresentacao><visitado em 01/02/2017>.

¹⁶⁵ Segundo a autora a constituição do Consea estadual do Rio de Janeiro se dá por: 3 representantes de empresas, 5 de ONGs, 2 de igrejas, 2 de sindicatos, 1 de organização profissional e 3 relacionados à educação e cultura.

¹⁶⁶ Na época as representações no consea estadual eram a Associação dos Produtores e Usuários da Ceasa do Grande Rio e o MST.

¹⁶⁷ Ressalta-se uma problemática: “O uso de indicadores de renda, referidos ou não às linhas de pobreza e indigência, forneciam diferentes estimativas de população alvo dos programas do FZ, a depender do método usado, o que constituía uma dificuldade operacional importante. Por todas essas razões era pertinente a proposição de uma escala de medida direta da insegurança alimentar no domicílio” (SEGAL-CORRÊA e MARIN-LEON, 2009, p.04).

pelo PFZ. Foi então elaborada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar¹⁶⁸ (EBIA), que classificava os domicílios em condição de segurança alimentar, insegurança alimentar leve, moderada ou grave. Estimaram, quando do lançamento do PFZ, cerca de 46 milhões de pessoas em condições de insegurança alimentar. Em 2004 a EBIA foi acrescentada à Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), permitindo um diagnóstico nacional, o resultado foi de 14 milhões de brasileiros convivendo com a fome e 25 milhões com acesso restrito ao alimento (SEGAL-CORRÊA e MARIN-LEON, 2009).

A EBIA também foi utilizada em 2006 na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Mulher e da Criança (PNDS). As mesmas condições de vulnerabilidade encontradas no PNAD de 2004 foram encontradas na PNDS de 2006: “a insegurança alimentar em qualquer dos seus graus de gravidade eram mais frequentes nos domicílios dos estratos sociais mais baixos, nos domicílios com crianças e onde o responsável era uma mulher ou de baixa escolaridade” (SEGAL-CORRÊA e MARIN-LEON, 2009, p. 10).

A EBIA foi um instrumento solicitado inclusive por muitos gestores municipais de programas sociais. Vale dizer ainda que em 2005 se constituiu a Rede Interinstitucional em Segurança Alimentar (Rede Alimenta), produto direto dos esforços de validação da EBIA.

Em 2006 foi promulgada a Lei 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) –, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o objetivo de articular a União, os estados, e os municípios. Temos, em seu artigo 1º, que:

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

¹⁶⁸ O desenvolvimento do EBIA teve a colaboração de outras 5 instituições, para além da coordenação da UNICAMP, são elas: a Universidade de Brasília-UNB, a Universidade Federal da Paraíba-UFPB, a Universidade Federal do Mato Grosso-UFMT e o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia-INPA, e da Universidade de Connecticut-UCCON-USA. Também houveram grupos focais que foram em diferentes comunidades pelo país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste), em áreas urbanas e rurais, colher depoimentos de moradores em condição de fome e insegurança alimentar, buscando suas percepções tais condições (SEGAL-CORRÊA e MARIN-LEON, 2009, p.05).

Com o avançar dos anos 2000 uma série de programas surgiram, bem como outros foram reforçados. Devemos ter em mente também que, pelo exposto até aqui, a própria criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) já apontava a existência de conflitos na dificuldade de se extirpar a fome e a insegurança alimentar no país. Com o avançar dessa década se aprofundou também a relação entre movimentos que lutavam por SAN e por um modelo de agricultura justo (em perspectiva do conjunto de relações sociais, da produção ao consumo) para produtores e consumidores. Tivemos, por exemplo, a condução de pautas da agroecologia por parte do Consea – como a referente a aprovação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Na próxima seção vamos trazer o debate e buscar relacionar a construção da SAN junto a discussão por um modelo de agricultura diferente do dominante (hegemônico).

2.7 AGRICULTURA (AGROECOLÓGICA) EM PAUTA

A sociedade civil se encontrava em movimento, tanto em ações de produtores rurais, quanto em ações de redes de consumidores. Um desses movimentos é o da agroecologia, movimento contra-hegemônico (opositor ao agronegócio¹⁶⁹), que busca outras formas de produção (elaboração e transformação), distribuição e consumo (preparação) dos alimentos. Isso tendo em vista que o agronegócio acentuou o empobrecimento do agricultor (familiar, principalmente), aumentou a concentração fundiária, concentrou a produção (nas commodities, destacadamente para exportação), gerou uma modernização tecnológica, num processo de introduzir um padrão industrial na produção agrícola – o que não implicou em melhores condições de trabalho e renda para as populações rurais, sendo que culturalmente significou ainda uma tentativa de superar a cultura camponesa, a qual expunha como atrasada. No mais, o agronegócio investe pesadamente no mercado de agrotóxicos e tensiona as terras demarcadas – o que

¹⁶⁹ Termo cunhado na década de 1950 – agrobusiness – e que envolve produtos agropecuários e florestais. O agronegócio conecta tais produtos ao sistema industrial. Apresenta grande poder econômico e político. Segundo Flaviane Canavesi, Iracema de Moura e Cláudia de Souza (2016, p. 1021), mobilizando Roberto Alentejano, “o agronegócio deve ser entendido pela sua dimensão econômica (conjunto de empresas que concentra grande poder financeiro e controla o desenvolvimento de tecnologias para a agricultura, pecuária e indústria, induzindo a população ao consumo de alimentos industrializados), pelas relações sociais (concentra terra e riqueza, expropria agricultores, causa desemprego, superexploração do trabalho), pela dimensão política (bloqueio a mudanças legislativas e decretos presidenciais) e ambiental (poluição, desmatamento, uso indevido da água)”.

tem muitas vezes como consequência a morte de indígenas e de lideranças de movimentos camponeses.

Para Paulo Petersen¹⁷⁰ (2007) a agroecologia é herdeira direta ou indiretamente das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que se organizaram na década de 1970. As CEBs criaram ambientes comunitários, estimulavam a cooperação social e a inovação técnica, suas ações eram organizadas a partir do que as famílias já apresentavam como suas práticas cotidianas.

A partir do início da década de 1980, a construção do movimento agroecológico se processou essencialmente por meio da interação das comunidades rurais e organizações de base estimuladas pelas CEBs com instituições de assessoria comprometidas com a viabilidade social e econômica da agricultura familiar (camponesa) e portadoras de uma proposta de agricultura alternativa à Revolução Verde (PETERSEN, 2007, p. 12).

Mas, o conceito de agroecologia só chegaria mesmo ao Brasil no final dos anos 1980. Temos ainda que ela se desenvolveu tanto enquanto manejo ecológico quanto como campo científico (envolvendo relação entre agricultores, acadêmicos e técnicos, sempre buscando que tal relação fosse a mais horizontal possível).

[...] a Agroecologia se desenvolveu como ciência a partir da constatação da existência de sofisticadas racionalidades ecológicas em agriculturas camponesas. Assim como nos sistemas agrícolas tradicionais, a Agroecologia aproveita os recursos da natureza localmente disponíveis para desenvolver agriculturas que assegurem produções estáveis e satisfatórias para atender às necessidades econômicas das famílias agricultoras e que ao mesmo tempo possuam elevada capacidade de se auto-reproduzir técnica, cultural e ecologicamente. No enfoque agroecológico, essas agriculturas são apreendidas como a expressão de estratégias coletivas de produção econômica e de reprodução sociocultural. São, portanto, o produto do exercício da inteligência criativa de populações rurais na construção de melhores ajustes entre seus meios de vida e os ecossistemas e não uma manifestação de um atraso cultural a ser superado (PETERSON, 2007, p.08).

Na busca por tecnologias alternativas tivemos a atuação de assessorias como a Rede PTA (Rede de Tecnologias Alternativas) e a ampliação das trocas com os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAA). Redes foram surgindo, como por exemplo a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (Rede), na região metropolitana de Belo Horizonte, uma ONG atuante nas realidades rurais, a partir de 1986, e urbanas, a partir de 1995. Na década de 1990 tivemos a solidificação do movimento agroecológico, num grande movimento a favor de um modelo alternativo de

¹⁷⁰ Um dos fundadores da ONG AS-PTA, onde hoje é coordenador executivo, e atualmente é 2º vice-presidente da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA).

agricultura – nesse sentido buscou-se valorizar os conhecimentos de agricultores, que configuravam como principais agentes nessa transformação. O reconhecimento veio de outros movimentos sociais, como a Via Campesina.

Com a organização crescente tivemos em 2002 o primeiro Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), no Rio de Janeiro. Desse encontro se formou a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).

O movimento agroecológico, hoje articulado em rede através da ANA, é composto de múltiplas e distintas organizações como as não governamentais, movimentos sociais de luta pela terra, sindicais, de trabalhadores rurais, organizações de representação de agricultores familiares, movimentos de mulheres, instituições no campo tecnocientífico, indígenas, quilombolas e juventude, para citar alguns. Assim, os sujeitos que reivindicam políticas públicas para a agroecologia e produção orgânica organizam-se desde a década de 1980, com forte cunho democrático e de pressão para a abertura de agendas para possibilitar o aumento de escala das experiências agroecológicas, base local de atuação prática destes movimentos (CANAVESI et al, 2016, p. 1024).

Em 2003 tivemos a elaboração da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) – quando apareceu pela primeira vez a palavra agroecologia em uma política pública (CAPORAL e PETERSEN, 2012). A retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que tinha como representantes da sociedade civil dois integrantes do movimento agroecológico, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), permitiram maior espaço para discussões e deliberações no interior do Estado. A presença de representantes de movimentos ligados à produção agroecológica de alimentos, bem como a modelos sustentáveis de produção, em espaços que debatiam SAN foi e ainda é estratégica. O que tivemos foi um imbricamento das pautas, de forma que uma fortalecia a outra. Segundo Canavesi et al(2016, p. 1027), “Importantes alterações começaram a ocorrer nas relações entre Estado e sociedade civil a partir de 2003 quando são retomados espaços de diálogo”, nesse sentido “atores até então marginais nas arenas públicas tiveram oportunidades de participar diretamente destes espaços e reivindicar suas pautas”. Nos anos 2000 (2004 e 2008) ocorreram Conferências de SAN e de Desenvolvimento Rural Sustentável, nas quais a agroecologia começou a ser pautada mais enfaticamente.

Destacamos ainda que tivemos em 2007 o Programa Nacional de Agrobiodiversidade, que foi inserido no Plano Plurianual (PPA) 2008-2010. O

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), inclusive, criou uma linha específica para a agroecologia. E em 2010, após forte campanha do Consea, foi aprovada a Emenda Constitucional 64, “incluindo a alimentação entre os direitos constitucionais e tornando o acesso ao alimento uma questão de Estado” (COSTA e BÓGUS, 2012, p. 105).

Em 2011, na Marcha das Margaridas, o tema da agroecologia ganhou o centro do debate público. Em 2012 surgiu, com efetiva participação da ANA, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica¹⁷¹ (PNAPO). Logo em seguida viria o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) 2013-2015. Outras políticas que tiveram protagonismo de movimentos agroecológicos foram o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) – nos dois tivemos a garantia de 30% de sobrepreço em produtos agroecológicos. Essas políticas permitiram a inserção econômica do agricultor familiar, promoveram dinâmicas locais de desenvolvimento, criaram espaços de comercialização etc. (CANAVESI et al, 2016).

A agroecologia foi apresentada juntamente à promoção de SAN no decreto nº 7272 de 25 de agosto de 2010 que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Dentre as diretrizes da PNSAN temos a “promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos”, bem como constitui objeto específico dessa Política:

Promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional (BRASIL, 2010).

Assim, a agroecologia é vista como capaz de promover a melhoria da qualidade dos alimentos e de assegurar a SAN. Mas encontram fortes desafios, como por exemplo:

¹⁷¹ Segundo Canavesi et al (2016, p. 1029): “A PNAPO completou quatro anos em agosto de 2016 e, como uma política ainda jovem, tem lacunas a serem vencidas. Dentre elas, podemos citar: a falta de fortalecimento da gestão e o monitoramento participativo e sistemático da política e seu principal instrumento de execução – o PLANAPO; a falta de estratégia do tratamento do tema da agricultura urbana e periurbana; o marco legal (sanitário, fiscal, tributário e ambiental); a necessária redução do uso de agrotóxicos e, para tanto, o lançamento e a implementação do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA); a democratização do acesso à água e; democratização do acesso a terra e defesa dos territórios de identidade”.

Fica evidente que desafios no tratamento das pautas de SAN e agroecologia se fazem presentes uma vez que observamos a tendência das políticas públicas no amparo ao modelo de desenvolvimento baseado no agronegócio. Ao comparar o último Plano Safra da Agricultura Familiar, período 2016/2017, cujo tema é “alimentos saudáveis no campo e na cidade” ao Plano Agrícola e Pecuário do mesmo período, a linha de financiamento destinada ao médio e grande produtor para a produção de *commodities*, temos apenas 14% do montante orçamentário destinado ao público da agricultura familiar em relação aqueles dos médios e grandes produtores. Considerando-se que o segmento da agricultura familiar representa 84% do total de estabelecimentos com 74% do pessoal ocupado no meio rural, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, percebemos a assimetria de investimentos que evidenciam a opção pelo modelo de desenvolvimento a ser seguido pautado no agronegócio (CANAVESI et al, 2016, p. 1026).

No mais, o Consea nacional se mostrou importante arena para a formulação de programas e instrumentos para a agroecologia, mostrando o auxílio mútuo da luta agroecológica e de SAN. A conclusão do artigo de Flaviane Canavesi, Iracema de Moura e Cláudia de Souza (2016, p. 1029) nos é muito importante: “afirmamos que as lutas e as disputas no campo da agroecologia e SAN foram favorecidas por um contexto político de maior participação e protagonismo social”. A agroecologia também entrou na pauta do Consea-Rio. Principalmente a partir da inserção de atores nesse espaço que faziam/fazem parte da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU). Vale frisar ainda que a Rede CAU, junto ao Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU), organizou no Rio de Janeiro, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), campus Maracanã, o 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENAU), no qual se firmou a agroecologia como modelo a ser seguido pela Agricultura Urbana¹⁷².

2.8 (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR E POBREZA

O estudo da professora de nutrição Maria do Carmo Soares de Freitas que resultou no livro *Agonia da fome* (2003), procurou compreender como se dava a representação da fome para os moradores de uma periferia em Salvador na década de 1990. Evidenciando esse avizinhamiento, muitas vezes negligenciado, da fome coletiva numa metrópole. Para ela:

¹⁷² Até recentemente, acreditava-se que a agricultura em geral e a produção de alimentos que abastecia as populações urbanas só eram realizadas no campo. Mas a agricultura urbana é uma prática antiga, embora só agora tenha despertado o interesse de pesquisadores, governos locais, ONGs e movimentos sociais. Hoje, tem-se detectado o fenômeno de um número crescente de moradores urbanos que se dedicam às atividades agrícolas, especialmente nos países menos desenvolvidos. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estimam que cerca de 800 milhões de pessoas se dedicam à agricultura urbana e desempenham um importante papel na alimentação das cidades em todo o mundo (WEITZMAN, 2007, p. 199).

[...] a produção da fome no país está relacionada, principalmente, à desarticulação da produção rural e ao processo de concentração urbana de pessoas que não têm condições materiais de acesso às fontes de suprimentos (p. 17).

Mostrando a percepção das pessoas sobre o fenômeno da fome (a face subjetiva do problema), seus esforços para fugir desse fantasma que teima em se aproximar e dessa dor que teima em morar em barrigas vazias, a autora dá carne e osso para um problema com grande apelo social e político. Mostra ainda os esforços (que traçarão diferentes trajetórias) que são realizados para fugir da condição de fome e de insegurança alimentar. Nesse sentido, e como posto por Flávio Valente (2003, p. 57-58), a fome (e a má nutrição) não deve ser submetida à dimensão estritamente nutricional ou quantitativa (antropométrica, como na disponibilidade calórica *per capita*). Embora tais dimensões sejam muito importantes quando se elabora e implementa políticas públicas, possuindo grande importância a construção de técnicas para monitorar a condição de segurança alimentar dos indivíduos e dos diferentes grupos sociais, elas não são suficientes para abranger o problema da SAN em sua amplitude.

Em 2004 através da EBIA, com dados da PNAD, constatou-se que “o rendimento familiar *per capita* abaixo de um quarto do salário mínimo da época, por exemplo, aumentava a prevalência de Insegurança Alimentar (IA) grave em 15 vezes, comparativamente a rendimentos superiores a meio salário mínimo *per capita*” (SEGAL-CORRÊA e MARIN-LEON, 2009, pp.09-10):

Observou-se que a cada 10 reais de acréscimo na renda familiar, por meio do BF [Bolsa Família], a chance de segurança alimentar aumentava em 8%. Isto significa que a cada 60 reais, perto do valor médio de transferência à época, uma chance de cerca de 50% de mudança de *status*, passando o domicílio de situação de insegurança para a segurança alimentar.

Em Sandro Silva (2014, p. 11) temos que fome e pobreza estão fortemente ligados e possuem uma “causação circular perversa”, de forma que a fome implica na deterioração do estado de saúde, abalando o desempenho produtivo e a integração social do indivíduo.

Ademais, quanto mais pobre uma família, maior o peso relativo dos gastos com alimentação sobre sua renda total, o que compromete seriamente o acesso a outros bens e serviços necessários. Ou então, qualquer necessidade de gasto extra afeta a própria capacidade de satisfação de suas necessidades alimentares básicas (idem).

O autor destacou ainda dois pontos sobre a realidade brasileira: a desigualdade social (que incide na desigualdade sobre as oportunidades de inclusão social e de distribuição da renda) e a existência de territórios da exclusão (uma espécie de determinação territorial da pobreza, onde pessoas e famílias pobres se concentram). Ambas questões devem trazer em seu bojo os debates raciais, dado que a população negra é historicamente a que possui as piores rendas em média e a que ocupa em maioria os territórios mais pobres.

Para Maluf e Menezes (2000) há uma relação mútua entre a questão alimentar e a equidade social, sendo o esforço para promover SAN também um esforço para a promoção de equidade social. Os autores já apontavam a necessidade de instrumentos de transferência de renda e de alimentos, bem como de políticas de segurança social que tivessem cobertura universal. É importante ter em mente que os bolsões de miséria e fome afetam também países desenvolvidos, através das desigualdades regionais e locais, não sendo uma “jabuticaba” brasileira ou especificidade do subdesenvolvimento terceiro-mundista, apesar de incidir mais fortemente nas economias mais vulneráveis/vulnerabilizadas¹⁷³ – Maluf e Menezes caracterizarão os países do Terceiro Mundo como portadores de níveis crescentes de pobreza urbana, elevada concentração de renda (o mesmo com a terra) e com uma incidência decrescente da pobreza rural¹⁷⁴ (que se dá principalmente graças ao alto índice de migração rural-urbana). E mais, o crescimento econômico não implica em menos exclusão social ou em promoção de equidade. Nesse sentido é preciso que haja pressão por parte da sociedade para a diminuição das desigualdades.

No espaço urbano, além das iniciativas relativas às oportunidades de trabalho e à geração de renda, as políticas e programas de segurança alimentar envolvem um conjunto variado de ações tanto no sentido de enfrentar carências nutricionais como no de assegurar a qualidade dos alimentos e de tornar mais saudáveis os hábitos alimentares (MALUF e MENEZES, 2000, p. 8).

O preço dos alimentos contribui para a proliferação da fome e da insegurança alimentar. Muitas vezes, para famílias com renda muito baixa o acesso aos alimentos de

¹⁷³ Tínhamos, no ano 2000 que os EUA era “o país com maior percentual (13%) da população atendido por programas de ajuda alimentar, e também o que tem atuação mais antiga e programas alimentares mais amplos, porém, com cortes orçamentários recentes que levaram a um maior envolvimento da sociedade civil” (MALUF e MENEZES, 2000: 42).

¹⁷⁴ Cerca de 3/4 do total de subnutridos do mundo estão em áreas rurais. Nos países do chamado Terceiro Mundo são essas áreas extremamente empobrecidas (MALUF e MENEZES, 2000: 8).

qualidade é custoso demais – o que pode levar a recorrer a compra de alimentos com baixo valor nutricional e com alto teor de gordura, sal ou açúcar, provocando agravos para a saúde, afetando ainda o acesso a outros bens e serviços fundamentais para uma vida digna (MALUF e MENEZES, 2000, p. 28). Em cidade de maior porte políticas de subsídio do preço dos alimentos, principalmente em refeições em restaurantes populares, são políticas, mesmo que insuficientes, que tentam garantir o acesso a uma alimentação adequada. Vale ainda frisar que pobreza e fome não são sinônimos e que tratar do preço dos alimentos não é algo simples, pois ao mesmo tempo que se deve garantir o acesso da população, deve-se garantir a dignidade de quem produz (nesse viés, se debruçar sobre o lucro dos grandes atravessadores e das grandes empresas de varejo provavelmente sejam tarefas imprescindíveis).

No mais, Renato Maluf (2006) destacou como uma peculiaridade brasileira a conexão entre o objetivo da SAN e as estratégias de desenvolvimento desenvolvidas pelos governos, isso desde os primeiros documentos, de forma a retirar tal objetivo de políticas meramente setoriais ou compensatórias, devendo ser sim, uma busca permanente e um objetivo estratégico.

2.9 COMBATE À CONDIÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E À FOME

Segundo Flávio Valente (2003, p. 55)

[...] a realização do direito humano à Alimentação e Nutrição adequadas depende: a) da disponibilidade de alimentos saudáveis e seguros, produzidos de forma sustentável; b) da possibilidade de acesso aos mesmos, seja pela produção para consumo, seja por um trabalho que gere a renda necessária; c) da possibilidade de acesso a alimentos culturalmente adequados; d) da existência de mecanismos de transporte e armazenamento adequados; e) de condições de transformação adequada, com higiene, dos alimentos no domicílio ou em espaços públicos (água limpa, saneamento adequado, utensílios, refrigerador, combustível etc.); f) das condições de vida e de habitação das famílias; g) do nível de informação sobre higiene e práticas e hábitos alimentares saudáveis; h) das condições de saúde das pessoas e famílias; i) do acesso a serviços de promoção e atenção à saúde e j) de serviços de controle de qualidade dos alimentos, entre outros.

Flávio Valente (2003, p. 56) apontou ainda duas grandes dificuldades em relação aos diagnósticos sobre fome e desnutrição:

Primeira, o Brasil tem uma base de dados ainda inadequada, especialmente no que tange ao monitoramento dos distúrbios nutricionais e de suas consequências sobre a saúde e a mortalidade de grupos específicos. Segunda,

as dimensões da fome e da má nutrição no Brasil são muitas e não podem ser analisadas exclusivamente a partir de análises estatísticas tradicionais. As diferentes realidades exigem uma avaliação qualitativa para que se consiga efetivamente chegar ao âmago das questões e orientar a elaboração e implementação de políticas públicas que tenham resolutividade.

Nos últimos anos houve uma evolução na obtenção de dados após a publicação de Valente mencionada acima, mas ainda são insuficientes. Destacamos a escassa produção por parte do município do Rio de Janeiro, a segunda maior cidade do país.

Há ainda uma complicação a mais com respeito do tema SAN que tem implicações políticas. Como envolve muitas áreas, gerando diferentes olhares para uma mesma realidade, a SAN remete a diferentes diagnósticos (um problema se cria quando apenas um dos diagnósticos é escolhido). Como podemos ver nessa observação de Valente (2003, p. 52):

O profissional da saúde “enxerga” desnutrição e doença e propõe vacinação, saneamento, aleitamento materno, etc. O agrônomo “diagnostica” falta de alimentos e propõe maior produção de alimentos, ajuda alimentar etc. O educador vê “ignorância e hábitos alimentares inadequados” e propõe educação alimentar. Os economistas clássicos “identificam” má distribuição de alimentos e propõem uma melhor política fiscal, geração de emprego e renda, etc. Os planejadores diagnosticam “falta de coordenação” e propõem a criação de conselhos de alimentação e nutrição e capacitação.

O combate à condição de insegurança alimentar e à fome envolve uma série de ações em todos os níveis do sistema agroalimentar: produção, distribuição e consumo. Sendo necessária também uma convergência propositiva a partir dos diferentes diagnósticos provenientes das diferentes áreas que atuam sobre o tema.

A produção agroalimentar tanto gera empregos e renda para as famílias, como melhora a oferta de alimentos, em âmbito local, regional e nacional. A demanda por crédito e o associativismo (na formação de laços comunitários) também são fatores de extrema importância para a agricultura de médio e pequeno porte. A produção para o autoconsumo não está fora do horizonte dos necessários estímulos para a superação da condição de insegurança alimentar. A agricultura camponesa ganha forte relevância também como componente estratégico se tratando de abastecimento interno.

Outro ponto importantíssimo é a necessidade de acesso à terra. Nesse ponto, Maluf e Menezes (2000, p. 17) defendem que a reforma agrária propiciaria 4 impactos favoráveis sobre a segurança alimentar (os autores se inspiram aqui no que se tem de

experiência em áreas já assentadas e com razoável grau de consolidação): 1. Geração de trabalho e renda; 2. Criação de condições para que as famílias produzissem para o próprio consumo; 3. Garantia a produção de alimentos para áreas próximas; 4. Cultivo de alimentos básicos que fazem parte da cultura alimentar local. E concluem “Diante dessas evidências pode-se afirmar que a reforma agrária, em países aonde ainda não foi realizada ou precisa ser retomada, pode ser um meio fundamental para a redução da insegurança alimentar” (MALUF e MENEZES, 2000, p. 17). A oferta de alimentos não é o único aspecto positivo, a preservação da paisagem, manutenção da herança cultural e da diversidade agrobiológica são outros fatores muito importantes. Nesse sentido, os autores destacam “o papel ativo que pode (e deve) ser exercido pela administração pública no nível local desencadeando processos, em lugar de apenas responder às solicitações de agentes econômicos, grupos sociais ou cidadãos individuais” (idem, p. 18).

No mais:

O melhor caminho na busca de um sistema alimentar sustentável parece ser o fortalecimento da agricultura familiar ou camponesa, enquanto formação social mais adequada para garantir a segurança alimentar em condições sustentáveis. Isto devido às próprias características que lhes são inerentes. [...]. O encontro de objetivos da sustentabilidade e da segurança alimentar também se define no campo ideológico, pela afirmação da supremacia do direito à alimentação e aos recursos naturais enquanto bens públicos que devem ser assegurados a todos. E pela identificação de que a desigualdade é a causa principal da incapacidade de acesso aos alimentos, bem como elemento desencadeador de práticas de apropriação de bens naturais, que perdem seu caráter público para assumirem o papel privado de instrumento para a acumulação do capital. Esta compreensão desautoriza a mitificação do chamado “livre mercado”. Na busca de consecução articulada dos objetivos contidos nas categorias da sustentabilidade e da segurança alimentar reforça-se a necessidade da regulação dos mercados e o papel indispensável do Estado nessa mediação (MALUF e MENEZES, 2000, p. 33).

Há ainda outros fatores para além dos preços relativos dos gêneros fundamentais para uma alimentação adequada. Devemos ter especial atenção ainda para grupos populacionais em risco social e nutricional, destacadamente os em condição de extrema pobreza e com necessidades alimentares especiais.

De 1975 a 1996 verificou-se uma diminuição considerável nos índices de desnutrição em todo o país, cuja prevalência caiu de 20,1% para 5,6% (MONTEIRO et al, 1999, apud, CASTRO et al, 2003, p. 172). Temos ainda que, em contraposição, o sobrepeso em crianças de 6 a 10 anos e em adolescentes começou a ganhar notoriedade.

O que nos suscita outro aspecto do debate – que dialoga fortemente com a realidade das metrópoles.

Em 1998 houve a Primeira Pesquisa de Saúde e Nutrição de Escolares da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, envolvendo 6.214 alunos. Essa pesquisa indicou ser maior a prevalência de sobrepeso (6,3%) do que de desnutrição por déficit estatural (3,6%) (AZEVEDO et al, 1999, apud, CASTRO et al, 2003, p. 172). Bom ter em mente que o espaço escolar é um espaço privilegiado na obtenção de dados, bem como de ações de promoção da saúde. Em 1999 houve uma segunda pesquisa¹⁷⁵, dessa vez coletando dados de 3.430 alunos (o universo em questão é de 700 mil alunos distribuídos em 1.030 escolas). Nela, constatou-se entre os escolares menores de 10 anos, a prevalência de desnutrição por déficit de estatura em 1,9% das meninas e 2,8% dos meninos; a prevalência de desnutrição por razão entre massa corporal e estatura (MC/E) também atingiu taxas baixas, sendo 1,3 para meninas e 1,4 para meninos. Mas, a prevalência de sobrepeso (em MC/E) chamou atenção, sendo de 6,3% e 7,7% em meninas e meninos respectivamente – as piores taxas ficaram com os meninos de 5 anos (12,1%) e as meninas de 6 anos (11,5%). Diagnosticou-se também, seguindo os critérios da International Obesity Task Force¹⁷⁶ (IOTF), que 5% dos escolares, tanto para meninos quanto para meninas, se encontravam obesos – o resultado foi análogo ao obtido utilizando os critérios da Organização Mundial da Saúde (OMS). Como conclusão: “Os achados deste estudo, associados à epidemia de sobrepeso/obesidade em adultos brasileiros registrada nas últimas décadas, reforçam a necessidade de se repensar a agenda de nutrição na área de saúde coletiva” (CASTRO et al, 2003, p. 178). E mais:

Daí o reconhecimento da importância de serem desenvolvidas ações de promoção da saúde e prevenção da obesidade na infância e na adolescência, até porque essa fase da vida é crucial para a estruturação de comportamentos, atitudes e hábitos. Diante disso, cada vez mais a escola é considerada um espaço estratégico para incentivo à formação de hábitos alimentares saudáveis, para o acesso a uma alimentação adequada – por meio do Programa de Alimentação Escolar [...] (idem).

¹⁷⁵ “A II Pesquisa de Saúde e Nutrição de Escolares da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, foi desenvolvida no período de abril a maio de 1999, pelo Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD), em parceria com o Programa de Saúde Escolar da Secretaria Municipal de Saúde do Rio, com o apoio do Laboratório de Avaliação Nutricional e Funcional (LANUFF), Departamento de Nutrição Social, Universidade Federal Fluminense e da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz” (CASTRO et al, 2003, p. 217).

¹⁷⁶ Organização criada para combater a obesidade em todo o mundo. A sigla em português significa Força-tarefa internacional sobre a obesidade.

O sobrepeso e a obesidade vêm ganhando destaque mundialmente, tanto nos países chamados desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento:

Na maioria dos países europeus, a prevalência de excesso de peso (sobrepeso e obesidade juntos) em adultos varia entre 50 e 75%. Nos Estados Unidos, a obesidade acomete cerca de 20% dos homens e 25% das mulheres. Na África e América Latina, com a rápida urbanização e aumento do nível socioeconômico de alguns países, a obesidade vem crescendo e superando as prevalências do baixo peso, como é o caso da Península do Cabo, na África do Sul, e do Brasil (CASTRO et al, 2009, p. 379).

Curiosamente, se aponta ainda na direção de que os países chamados desenvolvidos apresentam uma relação inversa entre nível socioeconômico e excesso de peso, diferentemente dos países em desenvolvimento, onde a relação é direta. Residir em área urbana também se mostrou em associação direta com excesso de peso no Brasil. Se destacam também pesquisas abordando os riscos referentes à obesidade: aumento do risco de hipertensão, complicações respiratórias, diabetes tipo II, complicações musculares e esqueléticas, repercussões psicossociais (muitas vezes produto da discriminação contra a obesidade e o corpo gordo, que acaba associado à preguiça e à falta de autocontrole, ou mesmo outros distúrbios decorrentes da imagem corporal) etc. O excesso de peso apresenta ainda relação direta com a automedicação (pílulas para emagrecer, inibidores de apetite, laxantes etc.). Outra correlação positiva, principalmente para adolescentes, é entre excesso de peso e o tempo despendido em vídeo game, computador ou TV. Também chama atenção que o risco de excesso de peso é maior para adolescentes que possuem um dos pais obeso (o mesmo vale para as crianças) ou tenha apresentado sobrepeso na infância – tanto fatores genéticos quanto sociais, ambientais, são explicados para explicar tal fenômeno¹⁷⁷ (CASTRO et al, 2009). Temos ainda que segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada em 2008-2009, que 50% da população adulta brasileira apresentava excesso de peso. Poucos anos depois, com a Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em 2013, constatou-se que 57% da população adulta brasileira apresentavam excesso de peso (CASTRO, 2017). Isso nos aponta a necessidade de intensificar políticas de prevenção¹⁷⁸, o que implica, segundo a

¹⁷⁷ As autoras, ao final do artigo deixam como recomendação “que as intervenções dirigidas aos adolescentes, tanto em nível coletivo quanto em nível individual, levem em conta os fatores aqui identificados, a saber: o nível socioeconômico das famílias; comportamentos alimentares relacionados à restrição do consumo alimentar; o hábito de consumir o desjejum; a frequência e a intensidade de atividade física e o tempo despendido em atividades sedentárias” (CASTRO et al, 2009, p. 400).

¹⁷⁸ “As ações que vêm sendo apontadas como efetivas para a prevenção da obesidade são intersectoriais e abrangem o fortalecimento de sistemas alimentares que promovam ao mesmo tempo prosperidade, equidade, sustentabilidade ambiental e saúde; a regulação de publicidade de produtos ultraprocessados e

própria Inês Rugani de Castro (2017), em atuação mais incisiva e articulada da sociedade civil, bem como investir em experiências nos estados e municípios.

Por fim, temos que:

A obesidade é hoje reconhecida como uma pandemia e, já há algumas décadas, tem sido apontada como prioridade na agenda das políticas públicas em âmbito internacional e nacional. Entretanto, ainda que progressos pontuais possam ser observados em determinadas realidades, nenhum país logrou controlar essa epidemia. Entre as principais barreiras para o seu controle estão: o lobby do setor privado comercial, a falta de habilidade e/ou de vontade política dos governos para implementar políticas efetivas, a ausência (ou insuficiência) de pressão da sociedade civil para a ação política e a escassa avaliação empírica de medidas implementadas. [...]. Dado que muitas das ações estratégicas para prevenção da obesidade envolvem medidas regulatórias que cerceiam as práticas mercadológicas de grandes corporações, tal quadro que combina o aumento da obesidade com a falta de implementação de políticas públicas voltadas para o seu controle tende a se agravar no atual cenário político-econômico brasileiro, marcado pela retomada agressiva da agenda neoliberal, pela proteção ao grande capital e pelo retrocesso na garantia de direitos humanos e sociais conquistados. Exemplo disso é o desmonte das ações do Estado na promoção de sistemas sustentáveis de produção e consumo de alimentos nutricionalmente adequados (CASTRO, 2017, p. 01-02).

CONCLUSÃO

Ao longo do século XX foram realizadas muitas ações sobre a questão da alimentação. Necessidade humana básica, ela motivou protestos, greves, movimentos sociais, pesquisas, políticas públicas e muito mais. A necessidade de se alimentar não está distante da necessidade de se disputar poder na sociedade a fim de superar coletiva ou mesmo individualmente a fome e a insegurança alimentar. Privilegiamos em nossos estudo as formas de ação coletiva. Apontamos ainda que a luta pela democracia também se identifica pela luta da comida no prato, pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

daquela dirigida ao público infantil; a melhoria da rotulagem de alimentos; a implementação de medidas fiscais que desencorajem a aquisição de produtos ultraprocessados e que encorajem a de alimentos *in natura* ou minimamente processados; a promoção de ambientes alimentares saudáveis; a promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável; e o desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional. A América Latina tem vivenciado experiências inovadoras, como a da taxação de refrigerantes no México, da nova rotulagem de alimentos no Chile e da publicação, no Brasil e no Uruguai, de guias alimentares baseados em refeições e que adotam classificação de alimentos baseada em seu grau de processamento” (CASTRO, 2017, p. 01).

Os últimos anos da década de 1970 e a década de 1980 foram de intensa luta pela democracia: com os sindicatos voltando à cena política, a volta também de exilados políticos, com o fortalecimento das organizações da sociedade civil, com campanhas ostensivas – como as “Diretas Já” e alguns anos mais tarde das Emendas Populares no processo Constituinte. O acúmulo desses processos de luta resultou na emergência de espaços institucionais que permitiram a ampliação da participação ativa da sociedade civil. Em boa parte, foram espaços voltados para a ampliação do diálogo direto da sociedade civil com o Poder Executivo.

A sociedade civil começou a se organizar fortemente em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) já no final dos anos 1980¹⁷⁹, período da redemocratização. Vale lembrar que a luta pela SAN envolve diferentes campos de atuação: da agricultura, da saúde, da educação, do trabalho, do meio ambiente etc. Era interesse de muitas pessoas organizadas em ações coletivas a atuação junto aos governos, com a criação de espaços institucionais de participação. Nutria-se a expectativa de que a participação lograsse avanços consistentes na luta contra a fome e a insegurança alimentar.

Nos anos 1990 o tema da SAN ganhou nova projeção com a campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, bem como com o lançamento do Mapa da Fome. Nesse período surgiu o CONSEA Nacional (1993), que logo depois foi desativado (dois anos depois, em 1995). O CONSEA só retorna em 2003, no primeiro ano da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do Executivo Nacional. No mesmo período foram criadas outras políticas versando sobre o combate a fome e a insegurança alimentar, bem como sobre a produção de alimentos.

Entendemos, e foi o que pretendemos mostrar, que o Consea-Rio se inscreve numa longa trajetória, como produto histórico de uma acumulação não linear e muito rica em torno da questão da segurança alimentar e nutricional e do combate à fome, bem como da luta por parte da sociedade civil pelo direito à participação.

¹⁷⁹ Em 1985, pela primeira vez o termo segurança alimentar aparece numa política pública governamental, do Ministério da Agricultura e Abastecimento. Em 1986 tem-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, de onde já surge a sugestão de se formar o Consea – que será reforçada em 1991 no lançamento da proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar. Destacamos ainda que ao final da década de 1980 o governo federal se encontra operando 12 programas de alimentação e nutrição (NASCIMENTO, 2012).

Olharemos para o Consea-Rio no próximo capítulo buscando compreender como a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se expressa na cidade do Rio de Janeiro, bem como para a organização dos conselhos em vista de construir uma agenda de SAN no município. Contudo, para compreendermos tais questões foi necessário, antes, resgatarmos como se deu a construção da busca por participação social e por políticas que combatessem a insegurança alimentar e a fome. Reforçamos nosso entendimento de que o Consea-Rio é produto histórico de esforços anteriores. E, como vimos, com lastro internacional inclusive, mostrando-se necessário o entendimento, por exemplo, em níveis de FAO, do qual o Brasil é signatário de uma série de tratados. A pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) atinge os Estados Nacionais, pois lhes cabe o compromisso de assegurar o acesso da população ao Direito Humano a Alimentação Adequada¹⁸⁰ (DHAA).

[...] somente será assegurada a segurança alimentar e nutricional através de uma participação conjunta de governo e sociedade, sem que com isto se diluam os papéis específicos que cabe a cada parte. Por fim, é preciso que se considere o direito humano à alimentação como primordial, que antecede a qualquer outra situação, de natureza política ou econômica, pois é parte componente do direito à própria vida (MALUF e MENEZES, 2000, p. 3).

Os Conselhos durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente no governo Lula (2002-2010), ganharam muita amplitude, ao passo que não representa uma novidade desse governo, posto que em 1998 já tínhamos no país mais conselheiros do que vereadores (CARVALHO, 1998). A discussão então passou a se dar em torno da eficiência/qualidade da participação. Daí o grande valor dado por nós

¹⁸⁰ O tema dos Direitos Humanos é amplo e não se restringe a estar tendo acesso a uma “ração básica nutricionalmente balanceada”: “Um escravo bem nutrido não tem seu direito humano à alimentação garantido, porque ele ou ela continua escravo, e portanto, violado/a em sua humanidade. Um adulto ou uma criança que se alimenta do lixo, mesmo que ‘bem nutrida’, continua a ter seu direito humano violentado, pois ela ainda tem fome e, mais do que tudo, tem sua cidadania violentada. Por outro lado, uma pessoa que tenha acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficiente, mas que está enferma ou não tem condições para preparar este alimento, também tem seu direito humano à alimentação violado, porque não consegue realizar a transformação do alimento em vida, em saúde, em humanidade” (VALENTE, 2003, p. 53). E continua mais adiante: Assim, a realização do direito humano à alimentação adequada depende de muito mais do que da simples disponibilidade de alimentos, mesmo que saudáveis. Depende do respeito a práticas e hábitos alimentares, do estado de saúde das pessoas, da prestação de cuidados especiais a grupos humanos social e biologicamente vulneráveis (crianças, gestantes, idosos, portadores de necessidades especiais, entre outros) e de estar inserido em um processo de construção da capacidade de todo ser humano de alimentar e nutrir a si próprio e à sua família, com dignidade, a partir do seu trabalho no campo ou na cidade. Esta conceituação mostra a indivisibilidade e interrelação entre o direito humano à alimentação adequada e à nutrição e o direito humano à saúde” (idem). Na Declaração Universal dos Direitos Humanos temos: “Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ONU, 1948 apud Valente, 2003, p. 53).

à pauta das ações governamentais no município. E a fatores como vontade política, desenho institucional e capacidade organizativa da sociedade civil, o que nos permite ao menos refletir sobre a qualidade da participação no conselho analisado.

Entendemos que a análise acerca do Consea-Rio será de suma importância para qualificar a participação social no Rio de Janeiro. Certamente que esse trabalho não nos permitirá concluir de maneira definitiva sobre o modo de operar do poder político institucional dessa cidade, mas poderá abrir portas para compreendermos quais são atualmente os principais potenciais e os principais limites para a participação social na cidade. Também nutrimos a expectativa de que a partir da análise que será feita possamos encontrar com mais nitidez os caminhos para superar a fome e a insegurança alimentar no município.

Por fim, não são muitos trabalhos que se debruçam sobre um único Conselho. Mais difícil ainda é encontrarmos trabalhos que mirem o Consea no Rio de Janeiro. Acreditamos que esses são fatores que reforçam a originalidade e a importância, ainda que modesta, do nosso trabalho na discussão da garantia da segurança alimentar e nutricional no Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 3 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSEA-RIO E A AGENDA DE SAN NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Neste capítulo buscamos entender o processo de institucionalização do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio) e de como ele afetou a formação de uma agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas políticas públicas no município (para se situar sobre as instituições que passaram pelo Consea-Rio verificar o **ANEXO XI**).

Para o entendimento da formação da agenda de SAN no município realizamos pesquisa bibliográfica e documental, bem como entrevistamos algumas conselheiras. Nos esforçamos também no sentido de sistematizar as observações realizadas nos eventos e assembleias do Consea-Rio. Procuramos, sempre que possível, perceber como foi se formando a agenda do Conselho e como ela se inseria na agenda municipal ao longo desses anos. Tratamos ainda sobre a construção/institucionalização do Consea-Rio, sobre as diferentes forças (do poder público e da sociedade civil) com as quais ele buscou se articular e sobretudo o drama para a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro (LOSAN-Rio).

Pelo que vimos nos capítulos anteriores, a preocupação sobre a alimentação e a fome, postas como uma questão de política pública, foi se consolidando durante o século passado. A luta por uma alimentação adequada e o combate à fome é antiga. E mesmo sendo um problema social reconhecido pela sociedade brasileira (ZIMMERMANN, 2008), o debate acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ganhou destaque mais recentemente, no período da redemocratização (o que se deve também a obtenção de informações sobre fome e desnutrição no país através de pesquisas), sendo fortalecido no começo da década de 1990 e voltando a ter notoriedade a partir de 2003, no começo do Governo Luís Inácio Lula da Silva (PT). Vimos tais questões no capítulo anterior, no qual nos debruçamos principalmente sobre os aspectos nacionais do debate, o que nos parece importante, dado que as políticas e ações no plano municipal (destacadamente no Rio de Janeiro) frequentemente dialogam com as do plano nacional.

A construção da agenda de SAN envolveu diversas ações coletivas, movimentos e atores sociais. A sociedade civil organizada influenciou a formulação e execução de políticas públicas, mas a configuração de cada realidade social é determinante para o maior ou menor grau de tal influência. Por sua vez, a atuação de atores sociais

pertencentes às estruturas governamentais e as políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que teve suas diretrizes reestabelecidas em 2009, foram/são também importantíssimas na criação e no desenvolvimento de uma agenda em SAN (MOURA e NICOLETTI, 2016). Temos que para os conselhos gestores exercerem o efeito que deles se espera é preciso a capacidade de interferir nos processos decisórios e/ou moldar a agenda pública (FUKS e PERISSINOTTO, 2006).

Para abordar o tema da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município do Rio de Janeiro, optamos por focar a atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (Consea-Rio). Ao implementar nossa investigação tendo como espaço privilegiado o Conselho, temos a vantagem de tratar diretamente com pessoas envolvidas no debate e que buscam estabelecer na cidade a necessidade de se pautar a SAN.

Segundo Burlandy et al (2010, p. 43):

[...] é no nível municipal que as urgências alimentares se manifestam sob a forma de demanda direta e imediata, dando origem a ações governamentais e não governamentais, não raro, de caráter compensatório [...] os municípios são capazes de tomar iniciativas relevantes nas quatro dimensões da SAN, a saber: apoio à produção agroalimentar equitativa e sustentável; abastecimento alimentar; consumo e educação alimentar; programas dirigidos a grupos populacionais específicos. Assim, é possível criar nos municípios espaços institucionais ou organismos articuladores de ações intersetoriais e em parceria entre os governos e a sociedade civil, coordenados por uma política municipal de SAN¹⁸¹.

Vimos que os conselhos gestores são uma forma específica de participação social amplamente difundida nas últimas décadas nas mais diversas áreas. A experiência concreta desses espaços de participação, contudo, nos coloca muitas interrogações no que diz respeito à sua eficiência – considerando a eficiência como o cumprimento daquilo determinado pela lei que o originou, sua razão de ser. São espaços/arenas que apresentam possibilidades grandes de tornar o poder estatal menos concentrado, de tornar a democracia mais palpável e de estimular a participação da população nas políticas públicas.

Nas seções a seguir trataremos sobre alguns antecedentes à construção do Consea-Rio a partir do que nos foi exposto nas entrevistas. Depois abordaremos a construção da agenda em SAN na cidade a partir da institucionalização do Consea-Rio em dois períodos: de 2003 a 2008, quando o Conselho não operava em sua plenitude e

¹⁸¹ No trecho citado, Burlandy et al (2010) abordam o trabalho de Renato Maluf e Christiane Costa (2001).

suas plenárias eram realizadas sem as devidas representações do poder público e da sociedade civil; e de 2009 a 2018, quando o Conselho passou a se organizar e a realizar plenárias mensalmente com sua composição preenchida. Faz parte da nossa construção textual sempre que possível o respeito a ordem cronológica, pois acreditamos que isso facilitará o entendimento do(a) leitor(a). Por vezes, alguns assuntos vão e voltam, o que é produto dessa lógica proposta, dado que no espaço do Conselho os temas muitas vezes incorriam nesse vai e vem.

3.1 ALGUNS ANTECEDENTES

A construção que faremos ao longo desse capítulo se baseia, sobretudo, nas informações obtidas através das entrevistas que foram realizadas seguindo um roteiro semiestruturado (rever **ANEXO II**). Foram conversas que resultaram em média na captação de uma hora de áudio cada, sendo posteriormente transcritas. Duas entrevistas foram realizadas por escrito. Outras formas de obter informações foram utilizadas: através do método de observação participante, da leitura de documentos e de material bibliográfico.

No total, realizamos 10 entrevistas, sendo: três com representantes do poder público (secretaria do Conselho, da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional e do Instituto de Nutrição Annes Dias), três com integrantes de movimentos sociais (de agricultura urbana, de consumidores e negro), duas com membros de universidade (Faculdade de Nutrição da UERJ), uma representante de ONG e uma representante do Conselho Regional de Nutrição da 4ª Região (CRN-4). Todas as pessoas entrevistadas eram mulheres, que por sua vez são maioria no Consea-Rio – nas plenárias nas quais participei ao longo dos dois últimos anos e meio tínhamos em média 80% do público presente composto por mulheres. A escolha das entrevistadas se deu através da observação, na utilização de critérios como a trajetória no Conselho e as posições que ocupavam no espaço, pela capacidade de se fazerem ouvidas, de influenciar os demais conselheiros e de colocar pautas no centro do debate. A escolha de quem se vai entrevistar é arbitrária e muitas outras entrevistas poderiam ter sido realizadas pelo mesmo critério, mas a pesquisa não para na dissertação. Pretendemos, futuramente, ampliar esse trabalho inserindo observações ou entrevistas com os demais conselheiros, de maneira a elaborar um material que sirva para a reflexão do próprio Conselho.

Ainda sobre as pessoas entrevistadas, temos que todas elas possuem 3º grau completo: sendo cinco nutricionistas, duas assistentes sociais, duas professoras da educação básica e uma engenheira de produção. Todas possuem muitos anos de atuação em ações coletivas. Outra questão é que algumas entrevistadas já representaram instituições diferentes no Conselho – a representante do movimento negro já foi representante do CRN-4 e as representantes da UERJ e do CRN-4 já foram representantes do poder público. Nesse sentido, vale destacar que muitas pessoas permanecem conselheiras ao longo dos anos participando como representantes de diferentes instituições. Se olharmos para as diferentes gestões de 2009 até hoje, veremos que as mudanças em quem são as pessoas ali ocorrem muito lentamente (como veremos ao longo da dissertação, isso apresenta aspectos positivos e negativos).

Como abordaremos a institucionalização do Consea-Rio resolvemos traçar alguns antecedentes segundo informações obtidas principalmente nas entrevistas, mas também nas muitas conversas cotidianas e de corredor com os(as) conselheiros(as):

1. O fortalecimento da sociedade civil, através de ações coletivas, movimentos sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs) que pautavam o tema da Alimentação e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo muitas dessas ações coletivas criadas ou fortalecidas a partir da década de 1980 com a redemocratização do país. Esse movimento se tornou mais consistente com a volta de certos atores sociais do exílio, tal como o Betinho, que voltou para o Brasil com o ideal de formação de um Terceiro Setor forte – contexto no qual ele idealizou a Ação da Cidadania contra a fome. O Terceiro Setor foi ganhando amplitude ao longo da década de 1990. As ONGs tiveram um papel importante nesse processo. Embora tenhamos conhecimento de que muitas ONGs estavam alinhadas com interesses empresariais ou clientelistas (provenientes de relações tanto com empresas privadas, quanto com o Estado), muitas outras trabalhavam arduamente para o desenvolvimento de ações locais que beneficiassem a grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Também tivemos os movimentos de associações de moradores na luta por moradia e qualidade de vida, que eram muito fortes na década de 1980 mas que em 1990 foram perdendo destaque. De grande importância foram as realizações de Conferências (como em 1986 e em 1994) que pautavam alimentação e segurança alimentar, bem como a criação de Fóruns – como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) criado em 1998. Contamos ainda com a presença na cidade de atores coletivos que tinham como pauta a produção de gêneros

alimentícios saudáveis – como a Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (ABIO), criada no ano de 1984 por agricultores(as) da região serrana, e a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), que elabora projetos de agricultura urbana na cidade do Rio de Janeiro desde 1999 – ou o consumo de alimentos orgânicos – como a Rede Ecológica, movimento de consumidores criado em 2001. A atuação das Pastorais (da criança, da favela), muitas com prática de distribuição de alimentos, também foi destacada nas entrevistas. Esses grupos e essas ações coletivas, que nem sempre se articularam, acabaram em algum momento traçando em suas estratégias a necessidade de pautar a alimentação saudável, o que conduziu (a variar do tempo) a participação e o fortalecimento do Consea-Rio;

2. A criação ou o fortalecimento de marcos legais e de políticas públicas que incidiam direta ou indiretamente no combate à fome e à desnutrição, dentre os quais destacaram-se a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993) e a criação do CONSEA Nacional em 1993. No âmbito nacional tivemos o lançamento em 2001 do Bolsa Alimentação. Destacou-se, em âmbito local, o “Programa do Leite”, da Gerência da Criança (ligada à pasta da Saúde), que era uma política voltada para as crianças desnutridas. Esse foi um dos principais programas na política de Incentivo ao Combate das Carências Nutricionais. Sendo que o “Programa do Leite” foi substituído no início dos anos 2000 pelo bolsa-alimentação e depois pelo bolsa-família. Era forte também a discussão sobre os marcos legais já existentes (como o PNAE) que tratavam da alimentação dos escolares. A ampliação do debate sobre os marcos legais foi de grande contribuição para um ambiente mais favorável à atuação do Consea-Rio;

3. No final dos anos 1980 muitas nutricionistas e entidades da Nutrição já reconheciam a falta de atenção sobre a educação nutricional, bem como a necessidade de se transformar a cobertura de alimentação nas escolas (que até o ano de 2002 era muito pautada em lanches). Outra necessidade crescente vinha das entidades de Nutrição, tal como o Conselho Federal, em estabelecer diálogo com a sociedade civil e de construir políticas sobre alimentação. O Conselho Regional de Nutrição (CRN) também enveredou por esse caminho e traçou como estratégia para o fortalecimento da entidade, da categoria e conseqüentemente das suas pautas um diálogo mais intenso com a sociedade civil (estar nos Conselhos Gestores ganhou grande importância portanto). O Conselho Regional de Nutrição (CRN), por exemplo, a partir dos anos 2000 passou a ter forte presença em espaços participativos. O que mostra que a mencionada estratégia

seguia seu curso e dava certo;

4. A ampliação de pesquisas sobre SAN e sobre o estado nutricional da população brasileira (o acúmulo que temos sobre esses pontos pode ser visto também no capítulo 2 e nas referências desta dissertação). Pesquisadores e pesquisadoras como Renato Maluf, Inês Rugani de Castro, Elyne Engstrom, Francisco Menezes, Maria Emílio Pacheco (todos atores presentes na cidade do Rio de Janeiro), dentre outros/as, são de suma importância, bem como as diferentes instituições (UFRRJ, UERJ, UFRJ, UNIRIO, FGV, FASE, IBASE etc.). A questão da alimentação e do estado nutricional ganhou outra dimensão a partir do final de 1980 e começo de 1990, muitas vezes em diálogo com pesquisas agrárias sobre produção de alimentos ou pesquisas com base na desigualdade social e pobreza da população, as dimensões sociais e políticas do debate. Ganhava espaço também pesquisas sobre agrotóxicos, em como eles afetavam a saúde da população, e sobre os Organismos Geneticamente Modificados (OGM), que surgiam como novidade. A campanha nacional contra a Fome, em 1993, mesmo ano do lançamento do Mapa da Fome (PELIANO, 1993), foi um estímulo decisivo para a propagação de pesquisas, muito embora essas tenham se iniciado em período anterior a tal campanha. Nos anos de 2001 a 2004, numa iniciativa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio do Centro de Políticas Sociais (CPS), junto à Ação da Cidadania e ao Banco Rio de Alimentos (SESC Rio)¹⁸² lançou dois estudos sobre a situação alimentar e social no estado do Rio de Janeiro, mas por vezes focando também na cidade. Foram eles: o Mapa do Fim da Fome I (2001) e o Mapa do Fim da Fome II-Metas sociais contra a miséria no Rio de Janeiro (2004);

5. A re-institucionalização do CONSEA nacional no ano de 2003, sendo as ações estabelecidas em plano nacional geralmente seguidas em âmbito estadual e de profunda influência sobre o município do Rio de Janeiro. Com o CONSEA Nacional se facilitava a orientação da pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país – que retomava fôlego em âmbito nacional desde a campanha presidencial de 2002, sendo que o mesmo servia para que os outros Conseas traçassem suas diretrizes e se orientassem em como conduzir tal pauta, como montar sua própria agenda. Ser um Conselho diretamente conectado à presidência dava respaldo também para a importância desse espaço. Juntamente ao CONSEA Nacional vieram as Conferências Nacionais, que colocaram em relação diferentes atores sociais (o que implica em diferentes vivências,

¹⁸² A Ação da Cidadania e o SESC Rio possuem assento no Consea-Rio.

experiências e estratégias de resistência, por exemplo). E a volta do CONSEA Nacional ainda facilitou a formação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

É importante destacar que os Capítulos anteriores ajudam o(a) leitor(a) na complementaridade da narrativa disposta, evidenciando uma série de outros fatores antecedentes que foram de grande importância para a criação do Consea-Rio.

3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A ESTRUTURAÇÃO DO CONSEA-RIO (2003-2008)

Escolhemos abordar a institucionalização e a estruturação do Consea-Rio em dois períodos, um que vai de 2003 a 2008 e outro que vai de 2009 a 2018. Lembrando que estamos partindo principalmente das entrevistas com algumas conselheiras que tomaram assento no Consea-Rio a partir do ano de 2009. Tal periodização se deve pelo fato de que entre 2003 e 2008 o Conselho existia legalmente, mas não funcionava como estabelecido em seu marco legal (suas reuniões não eram periódicas e as representações que tinham assento no Conselho não correspondiam ao que estava na lei). Somente a partir de 2009 as atividades do Conselho passaram a seguir de forma mais institucionalizada e estruturada. Isso abriu espaço para que o Consea-Rio implementasse de forma mais organizada as suas agendas e que abrisse espaço para a introdução de novas pautas trazidas por movimentos de agricultura urbana e de consumidores e que acabaram agregadas à agenda do Consea-Rio.

Como buscamos mostrar com o que vimos até agora, o Consea-Rio é o resultado de um processo que lhe antecede e que envolve diferentes atores e ações coletivas. Formalmente o Consea-Rio foi criado pelo Decreto nº 22.276, de 03 de abril de 2003. Para além de um mecanismo de controle social,

O órgão foi instituído com a proposta de ser um referencial na discussão e proposição de ações voltadas para a promoção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na Cidade do Rio de Janeiro. Sua missão é articular áreas do governo e da sociedade civil para implementação de medidas de combate à fome, de garantia e capacitação em Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), de racionalização dos recursos naturais e de controle e monitoramento por meio de um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. (CONSEA-RIO, 2013, p. 03).

O Consea-Rio esteve inicialmente vinculado ao gabinete do vice-prefeito, “com o objetivo de apoiar políticas públicas, programas e ações que assegurassem a todos o direito à alimentação” (RIO DE JANEIRO, 2003).

As criações do Consea-Rio e do Consea-RJ (estadual) vieram por recomendação do poder executivo nacional. Mas, diferentemente dos outros dois Conseas, o Consea-Rio não tinha em seu nome (e ainda não tem) a palavra “nutricional”, sendo oficialmente um conselho de segurança alimentar. Mesmo assim a abordagem de conselheiros e conselheiras sempre se debruçou sobre o aspecto nutricional, bem como nas apresentações, falas públicas, notas e cartas do Conselho direcionadas à sociedade, o aspecto e a palavra nutricional se faziam presentes. Vale frisar que o Conselho é largamente ocupado por nutricionistas e, para além disso, é amplamente compartilhada a compreensão da importância do aspecto nutricional no debate. No nosso entendimento colocar o nutricional no nome oficial do Conselho não foi uma questão muito discutida – pelo menos a partir de 2009. Optou-se por utilizar o nome conforme se entendia no Conselho – segurança alimentar e nutricional –, deixando a representação “oficial” seguir como estava. As outras pautas da agenda de luta se sobressaíam frente a esse. No mais, a insegurança quanto ao andamento e funcionamento do Conselho, criado por Decreto, apontavam que o passo mais importante era o fortalecimento dele.

Desde a criação do Consea-Rio, duas alterações importantes no Decreto inicial foram realizadas: 1. o Decreto 25.269/2005, que passou a vincular o Consea-Rio a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e; 2. o Decreto 28.970/2008, que mudou a composição do Conselho, que era paritária (8 representantes do poder público e 8 representantes da sociedade civil) para a composição que é hoje e que era do Consea Nacional na época, de 1/3 representantes do poder público e 2/3 representantes da sociedade civil. O Regimento Interno do Conselho só saiu tardiamente e foi estabelecido pelo Decreto 36.979/2013.

Naquela época, além do Conselho propriamente, outras instituições e organizações, como o já citado INAD e as ONGs FASE e Ação da Cidadania, tratavam sobre alimentação na cidade e no estado do Rio de Janeiro. O Conselho se propunha então a ser um espaço de convergência para aqueles e aquelas que estivessem nessa discussão na cidade do Rio de Janeiro – buscando entender as especificidades desse território.

A revista de comemoração dos 10 anos do Consea-Rio, lançada em 2013, nos traz que a primeira reunião do Conselho foi em agosto de 2003, com a participação de 12 pessoas. Contou ainda com a presença do vice-prefeito à época, Marco Antônio Valles (PL). Segundo consta na revista, os participantes eram representantes de secretarias e de ONGs. O primeiro presidente do Conselho foi um funcionário da

Prefeitura, da área de Gestão de Projetos: Renato Herzog de Oliveira.

Sobre a primeira composição do Conselho (CONSEA-RIO, 2013, p. 08):

Inês [Rugani] explica que todos os conselheiros eram indicados pelo governo municipal, pois ainda não havia conselheiros eleitos. Por conta disso, os representantes das entidades nem sempre tinham um compromisso com o trabalho do Consea-Rio, e a desmobilização era um sério problema. Os que acreditavam na proposta, no entanto, organizaram a 1ª Conferência na perspectiva de reunir pessoas realmente interessadas em discutir os temas de SAN. Inês enfatiza que a partir deste evento o Consea-Rio ganhou mais visibilidade e houve um grande esforço para chamar a atenção do movimento social organizado para a importância dos assuntos discutidos. “A Conferência produziu um documento com várias propostas, consolidando um processo de trabalho democrático”.

Uma vez que o Conselho foi posto a operar, seus trabalhos foram dirigidos para a articulação dos diferentes atores que atuavam no campo da segurança alimentar na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro passo então foi organizar a I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro, que aconteceu em 14 de janeiro de 2004. Outro passo destacado na época era o de elaborar o regimento interno, mas isso só se deu em 2013. Segundo consta na revista de comemoração dos 10 anos do Conselho essa Conferência, organizada pelo Consea-Rio e realizada na Universidade Cândido Mendes (Centro), teve como objetivo principal “discutir as diretrizes para o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e contribuir para os planos estadual e nacional de SAN” (CONSEA-RIO, 2013: 04). Vale constar que uma das propostas tiradas nessa Conferência foi a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento, Agricultura e Pesca. Uma entrevistada, que foi representante da UERJ (mas que antes representou o INAD), levantou a possibilidade de que “esse movimento de ter um Conselho Municipal partiu muito da necessidade do município se organizar para ter representação na Conferência Estadual e depois na Nacional”. Pelo que tivemos de informação essa possibilidade é extremamente plausível, tanto pelo caráter do CONSEA Nacional de orientar e ajudar os outros Conseas a estabelecer suas diretrizes, quanto pela posição da cidade do Rio de Janeiro no debate por ser a segunda economia nacional e sede de grande quantidade de atores e entidades que são referência nacional no debate de SAN.

Outro ponto que ajuda a entender a elaboração do Consea-Rio na cidade veio da entrevista com a representante do Conselho Regional de Nutrição da 4ª Região (CRN-4):

O que eu ouvi na época era que o governo federal já estava com essa proposta de sistema e cobrava essas instâncias em outros espaços. E as pessoas se organizavam por interesses do processo de gestão, em tentar atender todas as normas necessárias. E nisso o Consea foi criado, só que inicialmente o Consea era paritário (informação verbal).

O que tínhamos era uma convergência de interesses. A formação do Conselho estabelecia um diálogo com as políticas nacionais, criava uma proximidade com os gestores públicos locais – abrindo a possibilidade de formulação de políticas públicas – e permitia a formação legítima dos representantes do tema na cidade para as outras Conferências. No entanto, faltava ainda o diálogo mais amplo com a sociedade civil. Esforço que era preocupação de muitas representantes do campo da Nutrição naquela ocasião – vale frisar que essa dificuldade na participação da sociedade civil também se deu no nível do Consea estadual¹⁸³.

Aproximavam-se em âmbito nacional os Conselhos Federal de Nutrição (CFN) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A representante entrevistada do CRN-4 destacou ainda a busca por convergência das profissionais de Nutrição com profissionais de outras áreas, como Educação e Assistência Social. Junto à Educação se buscava ampliar as formas de aproximação com o cidadão, com os usuários dos serviços de saúde. E junto à Assistência Social porque, embora a Nutrição não estivesse ainda devidamente contemplada no SUAS, era pela Assistência que se operacionalizava os principais equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional. No mais, a Assistência Social tinha e tem o interessante caráter de contato contínuo com as populações mais vulneráveis no território.

Essas ações no município iam se desenrolando ao mesmo tempo em que o debate em torno da SAN vinha ganhando nova roupagem no plano nacional. A representante da UNEGRO destacou a importância do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na liderança do Executivo nacional, inclusive no campo acadêmico da Nutrição e na atuação do Ministério da Saúde sobre a questão da alimentação. Para ela, essa mudança na gestão da União implicou positivamente na gestão do estado e do município no que consiste o combate à fome e à desnutrição. Também implicou positivamente em relação a articulação das agendas nacional, estadual e municipal.

A entrevistada representante da Gerência de SAN da Prefeitura, destacou que

¹⁸³Segundo Deluciana Sofiatti (2005): “O encaminhamento dado ao processo de criação [do Consea estadual] também reflete um direcionamento pouco participativo. Embora a criação do Conselho tenha ocorrido em maio de 2003, a posse só aconteceu em outubro do mesmo ano, atraso este que foi justificado por dificuldades administrativas: os convites encaminhados demoraram a serem respondidos pelos participantes, e houve dificuldade de compatibilizar uma data na agenda da governadora com as datas das reuniões do CONSEA, para que ela pudesse enfim empossar os conselheiros. No final, a posse realizou-se sem a presença da governadora, que foi substituída pelo Secretário do Gabinete Civil”. Segundo representantes do Consea estadual entrevistados pela pesquisadora, o processo foi “atropelado”, surgindo primeiro o Conselho e posteriormente tentado arregimentar a sociedade civil. Esse atropelo se deu muito pela necessidade de cumprir uma agenda de Conferências pré-estabelecida pelo Conselho Nacional.

seu ingresso na discussão de SAN se deu muito por conta do Programa Fome Zero (PFZ): “[...] desde que criaram o Fome Zero. Eu ia lá com o Dom Mauro Morelli, em Caxias. Tinha um vereador nosso, o Zumba, que trabalhava com isso. Eu ia lá em Caxias para discutir o Fome Zero” (informação verbal). À época, a entrevistada era deputada estadual no Rio de Janeiro, ao que ela complementa: “Aí, quando o Lula criou o bolsa-família, eu criei na Assembleia Legislativa uma comissão de acompanhamento, de Segurança Alimentar” (informação verbal). O que mostra a convergência/articulação das agendas nacional e estadual – protagonizada por atores específicos.

Em 2004 começam a se propagar também os equipamentos públicos de alimentação e nutrição, principalmente com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esses equipamentos são as Cozinhas Comunitárias¹⁸⁴, os restaurantes populares e os bancos de alimentos, formando uma Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN). O que nos mostra o desenvolvimento das ações na promoção de SAN.

No ano de 2004 foi lançado o Mapa do Fim da Fome II, como já mencionado, numa iniciativa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio do Centro de Políticas Sociais (CPS), junto à Ação da Cidadania e ao Banco Rio de Alimentos (SESC Rio). Segundo essa pesquisa, existiam na época cerca de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil; no estado do Rio de Janeiro eram 2,7 milhões. Esses estudos deram ênfase para as favelas cariocas, chamando atenção, por exemplo, para os dados comparativos sobre pessoas que viviam em condição de miséria no país (33,15%), no estado (19,5%), no município (14,57%) e numa favela específica, como a Rocinha (21,89%). Tal pesquisa atestava o contraste da cidade: a miséria aplacava 29,40% dos moradores do Complexo do Alemão, 27,63% dos de Santa Cruz, 27,54% dos do Jacarezinho, 26,9% dos de Guaratiba e 26,02% dos da Cidade de Deus, frente aos 3,14% de pessoas que viviam em condições de miséria em Botafogo, 3,54% em Copacabana, 3,99% na Lagoa, 5,06% no Centro e 5,91% na Tijuca. As pesquisas também apontavam que os moradores das maiores favelas cariocas trabalhavam em média mais horas semanais (46 horas, frente as 40,8 horas dos moradores dos bairros de

184 As Cozinhas Comunitárias “são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de pequeno porte com capacidade de produção de, no mínimo, cem refeições diárias, destinadas ao preparo, à comercialização acessível ou à doação de refeições saudáveis em áreas de vulnerabilidade social” (PERINI et al, 2010: 23). Em 2007 surgiu no plano nacional o Projeto de Incentivo à Instalação de Cozinhas Comunitárias, que fazia parte de um conjunto de ações governamentais para garantir o acesso da população à alimentação adequada (SARTI et al, 2010). A ideia era construir pequenas unidades de alimentação e nutrição, capazes de fornecer pelo menos 200 refeições diárias, durante pelo menos 5 dias na semana, para as populações mais carentes.

alta renda) e recebiam menos por hora de serviço (1,99 reais, frente aos 11,82 reais dos moradores dos bairros de alta renda)¹⁸⁵.

Na entrevista com a representante do Instituto de nutrição Annes Dias (INAD) tomamos conhecimento de uma reunião realizada no ano de 2005, na qual ela, como diretora do INAD, junto a outras pessoas se reuniu no gabinete do Prefeito Cesar Maia (PFL) para discutir o abastecimento das escolas:

Em 2005, [...] a gente é convocada pela procuradoria, pelo gabinete do Prefeito. Uma reunião onde tinham todas [as pessoas que discutiam à época alimentação escolar no município], nominalmente. O Controlador convoca para uma reunião a Saúde, Energias, Vigilância Sanitária, Educação, a SMAS e com a Margareth, que seria justamente para ouvir a cooperativa que é a UNACOOOP¹⁸⁶. E com que viés? Com o viés de que a gente já pudesse estar proporcionando que essas aquisições acontecessem por essa instituição – eu tô falando 2005, mas a lei da obrigatoriedade só vem em 2010, pelo FNDE. Então a gente já tinha essa dificuldade de como é que eu traço... [...] Mas a força com que tinha a questão do PNAE, que em 2005, quando o Prefeito diz é para viabilizar, todo mundo se mexe. A Margareth traz a sua composição de quantos agricultores ela tem... Eu estou falando que em 2005 foi a reunião e a Lei da obrigatoriedade, do FNDE foi em 2010. [...] A demanda do senhor Prefeito era para que dentro daquilo que estava numa representação inicial, que foi a Margareth – que foi representando um grupo de agricultores –, como é que a organização pública, ela consegue de alguma maneira apoiar para que pudéssemos ter de uma forma organizada, para que essas licitações públicas para aquisição de alimentos, ela pudesse ser possibilitando com que essa aquisição pelos agricultores e direta pudesse se fazer sem ser apenas até como o grupo se constituía que era pelos fornecedores e intermediários, né?! Justamente comprando direto de quem produz e não do atravessador. Aí começamos todos nós a nos mexer... Mas sempre uma questão do PNAE. [...]. Tô falando de 2005, potencializou em 2009, e eu tô realmente hoje de uma forma bem estruturada, colhendo em 2018. Então você vê que é um processo. E não é dada a velocidade com que esse Instituto sempre gostaria que fosse. Para mim é longo demais (informação verbal).

A passagem acima nos sugere que, naquele momento, o Executivo municipal já começava a mostrar certo interesse pela pauta de SAN. Isso era desdobramento, também da repercussão de um processo encabeçado por ações no plano nacional e passando pelo estadual. Mas, a sua implementação no município também dialoga com a presença de forças na cidade que já produziam a demanda por políticas de SAN.

Em 2005 o Consea-Rio deixou de estar vinculado ao gabinete do prefeito e passou a se vincular com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) – lembrando que no Consea Nacional o vínculo é com o gabinete do Chefe do Poder Executivo. Sobre essa mudança, destacou em entrevista a representante dessa secretaria:

¹⁸⁵As informações podem ser obtidas através dos dados disponíveis no site https://www.cps.fgv.br/ibre/cps/Mapa_FimFomeII.asp<visitado em 27 de novembro de 2018>.

¹⁸⁶ É a União de associações e Cooperativas de pequenos produtores do estado do Rio de Janeiro. Foi fundada em dezembro de 1992 e atualmente representa mais de 137 organizações de agricultores familiares no Estado.

Eu acho que tem muito ainda uma visão de alimentação como doação e não como direito. **Então a secretaria que lida com os pobres, é essa secretaria também que vai lidar com a questão dos famélicos.** Porque o bolsa família, a transferência de renda é feita aqui. Então se a transferência de renda é feita aqui, é onde eles pensam em juntar uma coisa com a outra: segurança alimentar, bolsa família, transferência de renda... Fica tudo no mesmo bojo que é a secretaria de assistência social. Seria essa lógica (informação verbal – grifo nosso).

Daí tiramos que existe um movimento duplo. Ao mesmo tempo que o Prefeito se reúne com diferentes representantes de instituições para pensar alimentação na cidade ele desvincula o Consea-Rio do seu gabinete e o vincula à SMAS. Uma hipótese é a de que o Prefeito respondia a uma demanda posta pelo plano nacional e que ganhava corpo no plano estadual, mas que a questão não era prioridade de sua gestão, por isso ela é transferida para uma secretaria “guarda-chuva” para os temas sociais – mas também devemos ter em mente que em 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que visou articular políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Inclusão Produtiva e de Renda de Cidadania (BRASIL, 2009). Enquanto estive presente no Consea-Rio pude ouvir muitas vezes de representantes da pasta de Assistência Social a dificuldade que era lidar com tantas políticas diferentes. Ou seja, tal Secretaria acabava sendo sobrecarregada ao ter em seu bojo uma série de políticas para conduzir.

Ainda em 2005 tivemos o Decreto Municipal nº 25.788, de 20 de setembro de 2005, que criou a Assessoria Especial de Agricultura Familiar, subordinada à SMAS (lembrando que até então a cidade do Rio de Janeiro não tinha uma Secretaria Municipal de Agricultura). Essa política foi posta pelos gestores no texto do Decreto como consequência da Política Nacional de Segurança Alimentar e também como resultante do incentivo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para a promoção da agricultura familiar e das compras locais de alimentos. O que fortalece nossa hipótese do plano municipal dialogar fortemente com o plano nacional, bem como o da sobrecarga sobre a Assistência Social.

O texto do Decreto destacava a importância da criação de programas de agricultura urbana para a geração de renda e promoção de segurança alimentar, bem como as atividades que já vinham sendo realizadas pela Escola Carioca de Agricultura Urbana. Através do Decreto 26.234, de 3 de março de 2006, se buscou organizar ações de agricultura familiar em sítios (foram escolhidos 10 sítios espalhados pela Zona Oeste) com baixa ou nenhuma produção agrícola ou animal na cidade do Rio de Janeiro. Essas últimas ações listadas nos sugerem um movimento por parte do poder público

municipal de articulação entre as agendas da agricultura na cidade e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o que estava em consonância com as orientações da política nacional, que vinha articulando os debates de SAN com o de agricultura (da produção orgânica e agroecológica, destacadamente).

Vale chamar atenção que em novembro de 2005 foi realizado o I Seminário sobre Agricultura Urbana e Periurbana na cidade do Rio de Janeiro. Esse Seminário foi mencionado no Diário Oficial¹⁸⁷ de 09 de maio de 2006, na relatoria do então existente Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – destacamos a composição desse Conselho¹⁸⁸, que em muito se diferencia do que temos hoje de movimentos da sociedade civil atuando tanto no Consea-Rio quanto no CMDR, bem como a crítica por parte dos conselheiros quanto às muitas ausências nas reuniões ordinárias. Ou seja, começava um movimento mais institucionalizado de se discutir a agricultura na cidade do Rio de Janeiro.

Importante também destacar que a pesquisa sobre domicílio na cidade do Rio de Janeiro, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006, apontou a existência de pelo menos 1.054 estabelecimentos agropecuários na cidade, dos quais, 790 desses são estabelecimentos da Agricultura Familiar e ocupam uma área de 2.994 hectares (CONSEA-RIO, 2013: 15). Foi também em 2006 que se iniciou o Projeto Hortas Cariocas, no qual a Secretaria de Meio Ambiente e Conservação (SMAC) buscou estimular a prática da agricultura na cidade do Rio de Janeiro, bem como ainda é utilizada para conter o crescimento desordenado de certas regiões da cidade e gerar renda para os hortelãos (metade da produção deve ser doada para creches, escolas, asilos etc. e a outra metade pode ser comercializada pelo agricultor, que também ganha uma ajuda financeira de meio salário mínimo), como consta seu principal interlocutor – em 2017 foram investidos por parte da Prefeitura 630 mil reais

¹⁸⁷

Disponível

em:

<http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/137#/p:70/e:137?find=Agricultura><visualizado em 27 de novembro de 2018>.

¹⁸⁸ As representações eram: Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SEDECT); Coordenadoria de Agricultura e Pesca do Município; Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC; Secretaria Municipal de Saúde / Gerência de Medicina Alternativa; Subprefeitura de Campo Grande; Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural do RJ – EMATER; Banco do Brasil S.A.; Associação Rural Nipo Brasileira; Sindicato Rural do Município do Rio de Janeiro; Secretaria Municipal de Fazenda - SMF ; Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; Associação Gastronômica e Comercial da Costa Oeste – AGACO; Associação de Produtores de Cogumelos e Produtos Desidratados da Costa Oeste do Rio; Associação de Produtores Lavradores e Artesãos Piabas e Adjacências do RJ - APROLÁPIAS de Janeiro – APROCOCO; Associação de Criadores e Lavradores de Jacarepaguá – PAU DA FOME; Federação dos Pescadores do Rio de Janeiro; Grupo Ecológico GRUDE; RASS Ranicultores Associados do Estado do Rio de Janeiro; Sociedade Nacional de Agricultura – SNA.

em tal Projeto¹⁸⁹.

Destacamos a presença dos imóveis rurais, de projetos de agricultura urbana e do seminário sobre esse tema a fim de mostrar ao leitor e à leitora que um outro campo de debate vinha ganhando corpo e que tinha base social. Mais à frente da dissertação ficará mais clara a importância disso, pois o tema da agricultura urbana vai convergir com o tema de SAN na cidade do Rio de Janeiro, de forma que teremos uma correlação positiva, onde o desenvolvimento de um tema fortalece o outro.

No dia 16 de abril de 2007 foi realizada a II Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro, dessa vez no auditório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nessa Conferência assim como na anterior se buscou levantar propostas acerca de SAN no município. Mas, também se buscou mapear iniciativas de Segurança Alimentar que vinham sendo realizadas aqui. O esforço em questão era realizado fundamentalmente pelo corpo técnico da Prefeitura.

A representante da Rede Carioca Agricultura Urbana (Rede CAU) lembrou que em 2006 houve o Encontro Nacional de Agroecologia (ENA) e as pessoas que foram a esse Encontro voltaram para os seus territórios pensando em como fortalecer as articulações locais. Ela nos chamou a atenção para o ano de 2007, quando foi realizado um Encontro de agricultura e saúde na cidade que juntou cerca de 300 pessoas de vários movimentos sobre os temas no Rio de Janeiro¹⁹⁰. Em 2009 houve novo Encontro, dessa vez com caráter mais político. Nesse último Encontro estiveram pessoas da Rede Minas de Agricultura Urbana, que já possuíam uma trajetória longa, de cerca de 30 anos. Desse ENA saiu a ideia de formar uma Rede na cidade do Rio de Janeiro, o que veio a ser a Rede Carioca de Agricultura Urbana. Lembramos que isso é um aspecto da formação da Rede CAU, que contou ainda com organizações e Redes locais de agricultores, de grupos de pesquisa etc. Segundo a entrevistada, a agricultura urbana permitiria, por exemplo, articular as questões sociais com as questões ambientais, ou seja, discutir ao mesmo tempo agricultura, alimentação, favela, racismo e urbanização. Aqui, se evidencia a partir da sociedade civil a criação de uma rede sobre agricultura urbana.

Retomando a discussão sobre a institucionalização do Consea-Rio, em 2008, foi

189 Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7558986><visualizado em 25 de novembro de 2018>.

190 Um ano antes houve um curso com recursos da Secretaria de Trabalho e Renda (hoje, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Emprego e Inovação - SMDEI), organizado pela AS-PTA que reuniu pessoas de diferentes frentes.

no caldo de todos esses processos, segundo a representante governamental da Secretaria de Assistência Social (Gerência de SAN), que o Conselho começou a ganhar forma. Na época, a presidente do Consea-Rio era uma assistente social e funcionária da Prefeitura, que segundo nossa entrevistada possuía uma grande dificuldade em arregimentar entidades, pela sua condição mesmo de técnica¹⁹¹. Seu caráter técnico e de pouco conhecimento sobre pessoas e articulações acerca do debate de SAN seria um empecilho para arregimentar pessoas qualificadas a participar do Conselho. Vale constar que essa funcionária atuava em outros Conselhos, sendo ela em 2008 também do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Política Urbana, o que nos suscita a tentativa da Prefeitura de preencher oficialmente os quadros dos Conselhos, mas sem fornecer a estrutura (humana e material) para que os mesmos funcionassem de maneira eficaz. A nossa entrevistada que já havia sido vereadora e deputada estadual e, conforme nos expôs, já debatia SAN nesses espaços, foi convidada pelo então secretário de Assistência Social para a Gerência de SAN em 2008:

Foi assim: “eu vi na sua trajetória que você gosta de discutir segurança alimentar, então eu vou criar uma gerência para você” [a entrevistada simulando a fala do secretário]. E ele criou uma gerência para mim. Bem político, né?! Mas foi político assim, ele me botou no lugar certo com aquilo que eu gostava de fazer. [...] Aí quando eu me tornei gerente de segurança alimentar, o Consea tava dentro do meu guarda-chuva, eu falei, então tem que botar o Conselho para funcionar. E como eu sou muito ligada aos movimentos sociais, não foi difícil. Chamei todo mundo do movimento social, chamei gente à beça, aí foi feita uma seleção sobre quem tava dentro dos critérios para entrar no Conselho, aí a gente botou o Conselho para funcionar. Eu fui um ano presidente aí depois abriu, houve mudança, como é em Brasília, de não ter governo na presidência, e sim sociedade civil. Aí a [representante da ONG Humanitas] se tornou a presidente e eu fiquei como conselheira. Aí depois quando eu virei subsecretaria [na Subsecretaria de Inclusão Produtiva], eu coloquei a Mara como representantes da subsecretaria no Consea... Foi uma luta muito grande e bonita. Esses anos todos nós brigamos pela LOSAN, pela CAISAN. Eu fui várias vezes para Brasília, representando a Prefeitura, inclusive, e pedindo tanto ao Prefeito quanto aos secretários, e tivemos alguns... Eles sempre disseram que estavam sensibilizados, mas na verdade não aconteceu. Foi muita luta, muita reunião... (informação verbal).

A entrevistada destacou muitas vezes a sua trajetória política no debate sobre SAN como um diferencial para sua atuação no município do Rio de Janeiro. Mas, ao mesmo tempo, destacamos também a sua relação com a sociedade civil, o que somado à sua capacidade de mobilização social, permitiu que ela operasse como uma importante

¹⁹¹ Outra entrevistada, representante do poder público, responsável pela secretaria executiva do Conselho, chamou atenção para o fato de que “a Roberta [presidente do Consea-Rio em 2008] fazia um trabalho de convencimento das pessoas da importância de existir um Conselho. Ela tenta aglutinar as pessoas da sociedade civil. A construir com o pessoal da associação de moradores... Isso foi o que ela me contou...”. Isso mostra que houve um esforço da mesma, mas que tal esforço não obteve sucesso.

articuladora e empreendedora política no município. Isso era fundamental para começar a pôr o Conselho em funcionamento.

Antes dela se tornar presidente do Conselho, tivemos outras duas funcionárias da Prefeitura ocupando tal posição, foram elas, respectivamente, Flávia Braz e Roberta Figueiredo, ambas assistentes sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) – e antes delas, como já mencionado, foi um funcionário da prefeitura, da área de Gestão de Projetos, Renato Herzog de Oliveira. Na revista de comemoração de 10 anos do Consea-Rio, destacava-se que elas enfrentaram fortes dificuldades em arregimentar e tornar mais efetiva a participação dos conselheiros, bem como não possuíam apoio político e estrutura física para fazer o Conselho funcionar.

3.3 AGENDA DE SAN NO RIO COM O CONSEA-RIO OPERANDO REGULARMENTE (2009-2018)

3.3.1 CONTEXTO INICIAL

No ano de 2009 foi lançado o Guia Alimentar da População Brasileira, foram criadas no município a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios (CGGA) e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário (SEDES), o PNAE foi reestruturado, tivemos o (re)começo das atividades do Consea-Rio, a elaboração da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN) etc. Tais acontecimentos são de extrema importância e apresentam naturezas diferentes, mas convergentes, o que nos mostra as diferentes forças que vinham atuando, bem como as diferentes contribuições, sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

O lançamento do Guia Alimentar para a População Brasileira teve um papel central na criação de um maior ânimo para o debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), destacadamente para as/os profissionais de nutrição. O Guia Alimentar buscou orientar práticas alimentares saudáveis (no caso com uma profunda crítica aos alimentos ultraprocessados, ricos em açúcares e gorduras) e chamou atenção não apenas dos profissionais que tratam da alimentação, mas também dos membros da sociedade civil que se organizam sobre o tema, como as redes de consumidores. Tem poder ainda enquanto evento, pela capacidade de aglutinar, mesmo que pontualmente, diferentes frentes de atuação num mesmo espaço (físico e simbólico). O autor da

presente dissertação esteve no lançamento da segunda edição do Guia¹⁹², que dentre os organizadores do evento tinha uma conselheira do Consea-Rio. Na principal mesa do evento contamos com a fala da presidente do Consea Nacional na época, Maria Emília Pacheco, que destacou a importância de se debater SAN na sociedade.

A nova gestão que se iniciava, agora com Eduardo Paes (PMDB) a frente do Executivo municipal¹⁹³ parecia se atentar para as especificidades do tema da SAN. Além de uma maior articulação com o Governo Federal – ao qual Paes era aliado, diferentemente do seu antecessor – foi criada junto a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios (CGGA). A Câmara foi criada pelo Decreto 30.480, de 26 de fevereiro de 2009, sendo um órgão de deliberação coletiva, de caráter permanente, vinculada à Secretaria Municipal de Administração (SMA)¹⁹⁴. As suas atribuições se encontram em seu artigo 3º, das quais destacamos a função de definir as regras para a realização do processo licitatório de gêneros alimentícios para os diversos órgãos municipais com a finalidade de uniformizar os critérios de aquisição de gêneros alimentícios e também a função de aprovar os editais de licitação e de eventuais chamadas públicas.

Sobre a Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios (CGGA) nos informa a representante do INAD:

[...] quando ela é instituída é justamente para poder, para além daquelas questões que estão juntas as questões que cada secretário pode deliberar, o que que é isso que no momento o Annes Dias diz não, isso não dá. Eu não vou comprar nesse aspecto, em relação a esse tipo de fornecedor, porque ele tem lá dentro... que já veio do laboratório que tem um acréscimo que não tá adequado dentro de um percentual “x”, de um aumento de ácido fólico numa farinha de trigo “y”... Então, nessa hora, eu vou te dizer... Ah, mas quem são os nutricionistas? São da Secretaria Municipal de Saúde. Mas aí vem e “mas eu sou Casa Civil”... Tudo bem, você pode ser e dentro dessas representações... Mas tem uma matéria, tem uma questão, uma natureza, que é aquilo que se tem como uma proposta de projeto, de programa, que tem um

¹⁹² “O novo Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde será apresentado ao Rio de Janeiro, no dia 24 de março, em evento realizado pelo Instituto de Nutrição Josué de Castro (INJC), em parceria com o programa de História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (HCTE), ambos da UFRJ” (<https://ufrj.br/noticia/2015/10/22/ufrj-promove-evento-para-debater-alimenta-o-saudavel> <visualizado em 10 de outubro de 2018>). Vale frisar que uma conselheira com importante atuação no Consea-Rio, do movimento de consumidores, fazia mestrado no programa HCTE.

¹⁹³ Vale lembrar que em 2004 Cesar Maia (PFL), eleito no primeiro turno deixando Marcelo Crivella (PL) em segundo lugar, fazia oposição ao governo Lula. Diferentemente, Eduardo Paes (PMDB) foi eleito em 2008, deixando em segundo lugar Fernando Gabeira (PV), com o apoio do governo Lula. Estavam então alinhados os poderes municipal, estadual – tendo a frente Sérgio Cabral (PMDB) – e federal.

¹⁹⁴ A CGGA era composta por um representante da SMA, que também é o presidente da mesma, um representante da Secretaria Municipal de Educação (SME), um representante da Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC), um representante do Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD), um representante da Subsecretaria de Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses (S/Subvisa), um representante da Controladoria Geral do Município (CGM), um representante da Empresa Municipal de Informática (IPLANRIO)

objeto a ser adquirido ou uma prestação de serviço a ser executada e que ele precisa estar dentro de critérios, que são critérios normativos. Sejam eles no seu aspecto de saúde ou interna, na forma de se processar, que era com a SMA. Então vamos fazer um encontro. Encontro dos agricultores. [...]. E foi todo mundo – SMA, INAD, SMS, SME... (informação verbal).

A CGGA buscava então ser uma instância de articulação de diferentes frentes (governamentais) a fim de promover comida saudável nas instituições municipais. E mais do que isso, ela era uma instância que fortalecia o papel do Consea-Rio, ao ser mais um espaço no qual os conselheiros poderiam dialogar a fim de construir e monitorar políticas de SAN.

Outra ação do Executivo municipal que dialogava com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Solidário (SEDES) – em substituição à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SEDECT). Segundo consta no Diário Oficial (1º de Janeiro de 2009, p. 04) o objetivo da SEDES era o de promover o bem estar social e oportunidades econômicas aos pequenos e médios empreendedores. Um dos Programas criados através da Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Solidário (SEDES) foi o Circuito Carioca de Feiras Orgânicas (CCFO), com feiras principalmente na Zona Sul (como nos bairros da Glória, Ipanema, Jardim Botânico, Leblon, Botafogo, Flamengo, Laranjeiras), mas também na Zona Norte (como nos bairro da Tijuca e Olaria). Nesse aspecto, importante atentarmos para o fato de que o debate entre Economia Solidária e SAN já vinha se fortalecendo pelo menos desde 2003, sendo que em 2007 o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) passou a integrar o Consea Nacional. Essa articulação ganhou ainda mais destaque a partir da II Conferência Nacional de Economia Solidária, que teve como tema “Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável”¹⁹⁵, em 2010.

A criação do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas (CCFO) teve como ponto de partida a articulação entre a SEDES e a Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (ABIO) – que opera(va) um Sistema Participativo de Garantia (SPG) no estado. Contribuíram também para a criação do CCFO o Consea-Rio e a Comissão Estadual de Produção Orgânica (CPOrg). Inclusive, a SEDES foi convidada em 2009 para compor o Consea-Rio, sendo hoje (2009) identificada por muitos conselheiros como a Secretaria pela qual se permite maior acesso ao Poder Executivo. O CCFO foi lançado em 2010 com objetivo de estimular a venda direta de produtos

195 Culminou na elaboração de documento final que pode ser encontrado no seguinte endereço: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2_conferencia_economia_solidaria_documento_final.pdf.

orgânicos, possibilitando a geração de renda e encurtando a relação produtor-consumidor. O CCFO, apesar de funcionar desde maio de 2010, só foi regulamentado em 2012, através do Decreto 35.064 de 25 de janeiro de 2012 (CORDEIRO, 2012).

Outra questão era a alimentação escolar. A preocupação com a alimentação dos estudantes não é nova, e trata-se de um amplo mercado. O acesso a esse mercado por pequenos agricultores ganhou ainda mais corpo a partir da reestruturação do PNAE em 2009. Isso possibilitou outros arranjos na luta por SAN no município, como o ingresso das pautas da agricultura (incluindo a urbana) e da agroecologia. Para a representante do INAD, o PNAE “provoca”, bem como “orienta”, muitas das articulações políticas que foram sendo feitas e ajudaram na construção do Conselho. Mas todo esse processo não veio sem uma grande quantidade de barreiras: das inúmeras burocracias até a obtenção de documentação por parte dos agricultores, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Como veremos em outras partes do capítulo, o PNAE teve e ainda tem um importante papel na construção da agenda por parte do Conselho. Para a representante do INAD – mas também reforçado por outras conselheiras, como a representante da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) – o Consea-Rio esteve constantemente muito imbricado à “potencialização” do PNAE (principalmente a partir de 2009).

Engraçado que o PNAE tá sempre... A primeira política pública bem consistente que traz essa capilaridade de discussões, inclusive de Segurança Alimentar, como políticas de formas que assegurem essa possibilidade de acesso a qualquer cidadão, o PNAE, não resta dúvida, que ele é a primeira política consistente de segurança alimentar e nutricional. E eu acho que dentro de uma perspectiva cada vez mais de um aprimoramento em relação de como ela se dá. Eu entendo isso também como um marco (informação verbal).

Nesse sentido, o surgimento de uma lei que tratava especificamente da alimentação escolar foi central para facilitar a articulação dos movimentos e para fortalecer a cobrança sobre os gestores. Para a representante do Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD): “O PNAE traz isso, tem que ser comprado 30% da agricultura familiar, preferencialmente orgânico ou agroecológico. E aí era tudo o que a gente precisava” (informação verbal).

Para a entrevistada representante do INAD, o PNAE foi/é uma pauta que levou o Conselho a entrar no debate da agricultura familiar. Segundo ela: “Eu vejo que as pautas existem para além do PNAE, mas tem uma conquista efetiva” (informação verbal). Ou seja, trata-se de uma política pública que permite o avanço na luta pelo direito à

alimentação adequada e pelo direito dos agricultores familiares (ainda que sejam campos de disputa distintos, eles convergem e dialogam por meio de políticas públicas como o PNAE). O Consea-Rio, segundo a representante do INAD, ganhou muito com a fala de quem são e onde estão esses agricultores:

A minha vinda inteira, e era cansativo isso, ouvi que o município do Rio não tem vocação agrícola... Mas raios, eu moro em Jacarepaguá. Tem celeiros de taioba que ficam na beira do asfalto quando eu vou para Vargem Grande, para Vargem Pequena, quando eu vou em Sepetiba. Eu vejo uma banana... O que que é isso que não se encontra. Não é porque só existem alguns que eu posso dizer que não existem. Eles existem. Mas quem é que me ajuda a descobrir onde está e se é isso realmente que está para além do município (informação verbal).

Podemos destacar, portanto, a existência de um relevante intercâmbio ou mesmo uma convergência entre as diferentes pautas, provenientes de diferentes movimentos, no espaço do Conselho. A entrada de pessoas que discutiam agricultura e agroecologia deu nova orientação para o Consea-Rio e agregou à sua pauta outras questões que enriqueceram a sua atuação – como veremos adiante.

O Poder Municipal então começou a ser tensionado de forma a atender as novas demandas relacionadas com a alimentação escolar. O público atendido pelo município do Rio de Janeiro é enorme (são hoje, por exemplo, 1.539 unidades escolares e 637.152 alunos¹⁹⁶), tratando-se de um amplo mercado, que poderia através das compras institucionais fortalecer a agricultura local (e as vizinhas). Sabendo das dificuldades que poderiam surgir pelo tamanho do mercado, buscou-se traçar estratégias em conjunto (movimentos sociais, ONGs, Associações, Consea-Rio e SMA) para que se avançasse no atendimento das políticas de alimentação e, ao mesmo tempo, se garantisse o fornecimento dos gêneros alimentícios pela agricultura familiar. Mas esse assunto acabou se mostrando ser um tema complexo e difícil de ser tratado. Se o tamanho do mercado incentivava e ampliava as expectativas em torno dos 30% garantidos para a agricultura familiar, por outro lado, por envolver uma quantidade grande de alimentos mais ou menos padronizados, ele na prática acabava empurrando as demandas da agricultura local para escanteio. Vale destacar que as compras de gêneros alimentícios para as escolas do município são centralizadas, diferentemente do que ocorre no estado. Como veremos mais adiante, muitas águas ainda rolariam de 2009 a 2019 no que concerne à venda da agricultura local para as escolas municipais.

A representante do INAD e a representante da Rede CAU enfatizaram que o

¹⁹⁶ Informações obtidas no site www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros<visualizado em 18/02/2019>.

Plano Diretor dificulta(va) o reconhecimento de outras potencialidades da cidade, como a sua vertente agrícola. A falta de reconhecimento dos gestores implicou não apenas num Plano Diretor que aponta a cidade do Rio de Janeiro eminentemente urbana, mas também a falta de aparatos burocráticos, como uma Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que centralizasse os temas relacionadas à agricultura e para onde se canalizasse as reivindicações vindas dos territórios. O Plano Diretor aponta uma característica do que veio a ser a gestão do Eduardo Paes (PMDB), que buscou realizar profundas transformações na estrutura da cidade. Foi um período de muitas obras (de remoções) e de avanço da especulação imobiliária, destacadamente sobre a Zona Oeste, onde se encontram a maior parte dos estabelecimentos agrícolas da cidade. Ou seja, ao mesmo tempo que ele criou estruturas em consonância com o poder federal de estímulo à promoção de SAN (o que não quer dizer que tenham sido efetivas), ele não criou estruturas capazes de promover a agricultura da cidade (pelo contrário).

A representante do INAD entrevistada destacou que é muito difícil convencer o gestor sobre a importância da SAN e sua intersectorialidade, dado que eles têm uma visão muito “efêmera” sobre segurança alimentar. A entrevistada destacou ainda duas crises alimentares: a recente greve dos caminhoneiros (no começo de 2018), que ocasionou o aumento do preço dos alimentos nos mercados¹⁹⁷, e uma crise mais antiga, da carne e do feijão¹⁹⁸. Tais fatos deveriam ao menos ser objeto de reflexão para os gestores, para que se possa reconhecer e investir em formas que garantam o

¹⁹⁷ Destacamos a seguir o trecho de uma reportagem intitulada “Greve de caminhoneiros provoca desabastecimento no Rio de Janeiro”, de 31 de março de 2018: “Com milhares de caminhões parados na Via Dutra há três dias, o Rio de Janeiro começa a sofrer desabastecimento de alguns produtos alimentícios. O mais afetado é a batata. De acordo com o engenheiro agrônomo Antônio Carlos dos Santos Rodrigues, chefe da divisão técnica da Central de Abastecimento do Rio de Janeiro (Ceasa), cerca de 100 caminhões de batata deveriam ter chegado ontem (30), mas apenas 35 conseguiram descarregar na Central. Como consequência, o preço da saca de 50 quilos, que custava cerca de R\$ 40 na semana passada, subiu para R\$ 100 ontem e hoje (31)” (<http://www.terra.com.br/noticias/brasil/greve-de-caminhoneiros-provoca-desabastecimento-no-rio-de-janeiro.6c1fdc840f0da310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html> <visualizado em 15 de novembro de 2019>).

¹⁹⁸ Em 2007 a cesta básica teve aumento de quase 25%. O feijão no Rio de Janeiro chegou a alcançar 41,09% de aumento – o que foi pouco se comparado com outras capitais, como Natal (que teve aumento de 222,84%) e Fortaleza (214,25%). O explicação para os aumentos estava no clima, com a perda de praticamente toda uma safra por conta de fortes secas (http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL249808-9356.00-FEIJAO+SOBE+MAIS+DE+E+VIRA+VILAO+DA+CESTA+BASICA+EM.html <visualizado em 15 de novembro de 2019>). A alta dos preços também afetou outros gêneros, como a batata e a carne. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) chegou a soltar uma nota à imprensa sobre a alta do valor da cesta básica. A nota pode ser encontrada no seguinte endereço: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2007/200712cestabasica.pdf&ved=2ahUKewjc652es-voAhXhl7kGHeQBcpuQFjAWegQIAhAB&usq=AOvVawIxrtn2u1NaPof_BPNnS9Bk&cshid=1586987522625.

abastecimento da região (através da agricultura local, com circuitos curtos de circulação dos alimentos, por exemplo).

No mais, a representante do INAD destacou que em 2009, ainda no início da gestão de Eduardo Paes, foram dados os primeiros passos na construção coletiva da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN), na qual o CAE e o Consea-Rio¹⁹⁹ foram dois dos muitos parceiros²⁰⁰ envolvidos:

Com representações de todas as instituições, com representações que tivessem a ver direta ou indiretamente com esse processo de pensar uma política para esse município para as questões voltadas de alimentação e nutrição... Quando eles tomam posse, a nossa representante já convoca o secretário, o Igor Barenboim, que era o secretário de administração, já foram convocados para uma participação e discussão. Ali começa a discussão. Em 2011 a gente conclui, apresenta para as esferas, parceiros, é aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde e a gente lança ele para começar a sua trajetória... [...]. Aí é assim, você tem que perseverar, insistir, não deixar arrefecer. Senão fica uma coisa que se construiu para nada. Uma coisa desrespeitosa de não se ir para lugar nenhum. Realmente alguém tem que dizer “isso não se aplica, porque isso fere tudo que a gente tem de concepção de plano diretor de cidade”. Mas que não pode se dar por uma questão do gestor, ela tem que estar acima de qualquer condição que seja... ((informação verbal).

3.3.2 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA

Retornando para os primeiros passos do Consea-Rio, é de comum entendimento por parte das entrevistadas, que as primeiras atividades do Conselho giravam em torno da distribuição de cestas básicas. A representante da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) nos trouxe que “tinham grupos que entregavam cesta básica e eles eram considerados grupos de segurança alimentar”. Para a entrevistada, no começo do Conselho faltava o entendimento (ou uma maior precisão) do que seria Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Esse ponto foi ressaltado também pela representante da Gerência de SAN da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS):

Muita gente vinha aqui [no Consea-Rio]... E a gente tinha um convênio com o pessoal do CEASA e eles davam mesmo. [...]. Eles vinham e pegavam a declaração que estavam inscritas no Consea, iam lá no Ceasa e o Ceasa

199 Vale frisar que o INAD possuía atuações em outros Conselhos, tal como nos atesta a diretora do Instituto: “O CAE, a gente participa da construção dele. Na primeira composição. A gente tem uma participação que era do miúdo mesmo. Que era rotineira, consistente. Aí quando traz o Consea, a gente de qualquer maneira vai para a composição. Aí ficávamos dentro desse processo. No Conselho Municipal de Saúde, aí ditávamos... Conselho Municipal de Saúde, CAE e o Consea, né?!”

200 Os que estão na dianteira desse processo são a nutricionista Roberta Bocca dos Santos (UERJ) e o conselheiro Thiago Pereira (INAD). Está se organizando uma oficina para aprofundar o tema, organizada pelo INAD e pelo Conselho Municipal de Saúde.

dava... Muita gente conseguiu pegar alimento assim... Igrejas, ONGs, em lugares pobres que as pessoas passavam fome, iam lá no Ceasa e o Ceasa dava. [...]. A [representante da UNACCOP] fazia muito PAA. Aí vinha o dinheiro, eles compravam alimentos e sobravam alimentos e eles davam para essas ONGs (informação verbal).

A União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 (UNACOOOP) é uma instituição filantrópica criada em 1992 por produtores rurais visando “assessorar, viabilizar e fortalecer a comercialização da agricultura familiar no estado do Rio de Janeiro”²⁰¹. A UNACOOOP ocupou e ainda ocupa um papel interessante no Consea-Rio, principalmente quanto ao fornecimento de gêneros alimentícios, outrora para instituições interessadas (muitas que iam no Consea-Rio) e nos últimos anos mais frequentemente quando trata-se de eventos organizados pelo Conselho.

A representante da UERJ entrevistada destacou a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – criado em 2003, o Programa visou tanto promover o acesso à alimentação, quanto fortalecer a agricultura familiar, através dele poderia ser realizada a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, sem necessidade de licitação, para serem destinados às pessoas em condição de insegurança alimentar e nutricional –, que serviu para aproximar algumas instituições a fim de se beneficiar de algumas ações, como na obtenção de cestas básicas. Tanto PAA quanto o Banco de Alimentos eram questões que segundo a entrevistada tinham que passar pelo Conselho, mas não havia um “feedback” do que estava sendo feito. Essa questão se altera, para ela, com a entrada da agricultura (urbana) na discussão. Começa-se a discutir, por exemplo, o Plano Diretor da cidade, bem como as políticas de obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Esse ponto da busca pelo Consea-Rio a fim de se beneficiar de algumas ações (principalmente a obtenção de cestas básicas) foi reforçado pela representante do poder público da secretaria executiva do Conselho:

[...] as pessoas faziam uma ligação muito paternalista sobre o Consea: “se eu tiver no Consea eu vou ter acesso às cestas básicas”. Na época a Prefeitura fornecia cestas básicas. O que eu sei é que por conta disso vinha muita gente e tinha muita briga no Consea. Justamente para ter acesso às cestas básicas. Mas aí a assistência parou de fornecer as cestas básicas. Isso foi com o SUAS. O SUAS organiza a Assistência nacionalmente. [...]. A assistência passa a ser política pública de assistência e não apenas oferecimento de cesta básica... Quando o Consea perde esse viés paternalista de encaminhar as pessoas para ter acesso as cestas básicas, as pessoas que vinham para o Consea apenas para ter acesso a essas cestas deixam de frequentar o Consea. Aí passa a aparecer um público mais ligado à segurança alimentar propriamente dita (informação verbal).

Como podemos perceber na fala destacada, mudanças nos paradigmas da

²⁰¹ Retirado de www.unacoop.org.br/institucional/<visualizado em 18/02/2019>.

Assistência Social ocasionaram uma reorientação desse espaço de participação e uma alteração importante no conteúdo identificado com a SAN. No caso, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) surgiu com o propósito de organizar os serviços de assistência social no Brasil, “com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e a União [...]”²⁰² – vale frisar que esse Sistema foi criado em muito como produto da convergência entre a CF/88, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, e de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003 (BRASIL, 2009). O SUAS, que procurava naquele momento ampliar sua atuação para além do assistencialismo passou a problematizar mais e a expandir o entendimento sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e suas relações com o SUAS. Todo esse processo de reenquadramento da assistência social contribuiu para impulsionar e dar visibilidade à necessidade de reenquadramento do conceito de SAN, que não estava dado para muitas das pessoas presentes naquele espaço e que, segundo as percepções da época, precisava ter seu escopo ampliado. Tudo isso contribuiu para a implementação de mudanças no Consea-Rio.

Logo nas primeiras reuniões de 2009 emergiram como importantes pontos da pauta de discussões do Consea-Rio as Cozinhas Comunitárias (que os conselheiros decidem acompanhar), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro (LOSAN-Rio), a implementação da obrigatoriedade da compra de 30% da alimentação escolar ser proveniente da agricultura familiar (PNAE), bem como a necessidade de se garantir uma estrutura básica (pessoal e física) para o funcionamento do Conselho. Eram pautas que abarcavam então: o funcionamento de equipamentos públicos de SAN, a construção de marco legal para institucionalizar a garantia da SAN na gestão municipal (compromisso dos gestores), o controle de uma política pública federal que não vinha sendo conduzida pelos gestores municipais (PNAE) e a necessidade de aparatos básicos para o bom funcionamento do Consea-Rio.

O Projeto Cozinhas Comunitárias já existia antes de 2009 no município do Rio de Janeiro. Era gerido pela ONG Obra Social, presidida pela então primeira-dama, Mariângela Maia, esposa de Cesar Maia, que foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro de 1993 a 1996 (pelo PMDB) e de 2001 a 2008 (no primeiro ano pelo PTB, depois pelo PFL até o último ano, quando seu partido se torna DEM). Vale dizer que de 2005 a 2008

²⁰²Retirado de www.mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e<visualizado em 18/02/2019>.

a prefeitura financiou 20 milhões de reais em projetos dessa ONG e que no final da administração do Cesar Maia surgiram polêmicas envolvendo casos de nepotismo em sua gestão²⁰³.

A discussão em torno desse Projeto durou todo o ano de 2009 e foi perdendo fôlego no ano seguinte. Acompanhando as Atas, percebemos que havia uma grande lacuna no acesso a informações provenientes dos órgãos municipais que eram essenciais para a boa implementação do projeto. Eram constantes os adiamentos dos representantes estaduais sobre quais unidades do Projeto Cozinhas Comunitárias poderiam ainda ser utilizadas, como se poderia fazer para reativá-las etc. Nas entrevistas pudemos perceber, por exemplo, que poucos conselheiros guardavam em suas memórias informações sobre esse Projeto. Em abril de 2010, por exemplo, foram encaminhados ofícios à conselheira representante da Gerência de SAN (GSAN) pedindo informações sobre o projeto Cozinhas Comunitárias, mas não houve retorno. Mais tarde, a representante da GSAN informou, enquanto SMAS, que na gestão anterior a coordenação do “Projeto Cozinhas Comunitárias” ficava a cargo da ONG Obra Social, sob a presidência da primeira-dama e que na gestão seguinte não havia sido previsto orçamento para a continuidade desse Projeto. A partir de tais informações a representante da GSAN nos expôs que o secretário da SMAS – à época, Fernando William (PMN), que já havia participado também dos governos de Anthony Garotinho, Rosinha Matheus e Sérgio Cabral – tentava a aquisição de gêneros alimentício de agricultores familiares da UNACOOP, utilizando recursos da CONAB, na tentativa de reativar as Cozinhas, destacando que o que não fosse possível de se adquirir através da CONAB e da UNACOOP a Secretaria providenciaria a compra por outra forma. Ainda segundo as Atas, a representante da GSAN informou que a Gerência e a equipe de nutricionistas da SMAS estavam realizando visitas nas 23 Cozinhas, cujas atividades estavam paralisadas desde novembro de 2008, com o objetivo de avaliar as suas condições. Acompanhando as Atas vemos que em agosto (4 meses depois) ainda não havia resposta da SMAS e aos poucos o assunto foi sendo esquecido.

²⁰³ Em 2008 sua irmã, Ana Maria Maia, foi nomeada para a Secretaria Especial de Eventos. “Além da irmã, o prefeito mantém outros parentes no quadro funcional do município: a cunhada Carmem Adela Ibarra Pizzaro como presidente da Fundação Planetário; a sobrinha Anita Carolina Levy Ibarra como presidente da RioZoo; o sobrinho Sebastian Ibarra como assessor do secretário de Ação Social, Marcelo Garcia; o sobrinho Carlos André Xavier Bonel Junior como subsecretário de assuntos administrativos; e a mulher Mariangeles Maia como presidente da Obra Social” (<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI3135462-EI7896,00Nepotismo+Maia+cria+secretaria+para+irma+no+Rio.html><visualizado em 20 de outubro de 2018>).

A entrevistada do INAD, destacou que: “Até hoje eu não consigo ver a própria gerência de alimentação. Da própria equipe da SMAS também com um apoio da sua própria representação, enquanto um segmento da própria SMAS” (informação verbal). Na fala dessa entrevistada, fica clara a posição marginal da Gerência de Alimentação na SMAS, que operava como Secretaria “guarda-chuva”, segundo a própria representante da Gerência, para as ações governamentais de demanda social. Ainda que a Secretaria possuísse uma estrutura específica para a questão alimentar, nem sempre as iniciativas implementadas eram atendidas e realizadas. Como a SMAS estava representada no espaço do Consea-Rio, então se buscava tensionar nesse espaço os representantes da Secretaria (outras Secretarias foram tensionadas também) a fim de fazer avançar as propostas do Conselho. Essa investida obteve pouco sucesso. Um dos argumentos apresentados pela Gerente de SAN da Prefeitura entrevistada para a pouca efetividade foi o difícil acesso ao Secretário ou as pessoas capazes de tomar decisões e por ações em prática dentro da Prefeitura, o que pode nos sugerir certo descaso com o tema na agenda pública do município e/ou uma tentativa de esvaziamento das discussões em torno de SAN.

Na gestão de Eduardo Paes (PMDB) foi criada a Secretaria de Envelhecimento e Qualidade de Vida (SEQV), que na segunda metade de 2009 apresentou uma lei para combater a obesidade – o “Rio de Janeiro mais leve”. A lei, idealizada e implementada sem consulta ao Consea-Rio e ao Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD), responsável pelas questões alimentares e nutricionais da Prefeitura, é mais um exemplo da falta de interlocução do executivo municipal com esse espaço participativo e com o esvaziamento do mesmo pela Prefeitura que procurava encaminhar suas propostas por outras instâncias. Foram enviados convites para que esta nova Secretaria comparecesse ao Consea-Rio, mas a mesma não chegou a ir. O que reforça nossa impressão de falta de interesse no diálogo por parte da Prefeitura mesmo.

Também no segundo semestre de 2009 se formulou a organização do Fórum Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que teria reuniões ordinárias toda primeira quarta-feira do mês – logo na segunda sessão foi convidada a deputada Alice Tamborindeguy²⁰⁴ (PSDB), o que gerou acalorada discussão no Conselho, dado que

²⁰⁴ Alice Tamborindeguy: Conhecida socialite, formada em direito e que exerceu 6 mandatos como deputada estadual na ALERJ. Seu reduto político é no município de São Gonçalo. Em agosto de 1995 deixou o PDT e, a convite de Marcello Alencar, filiou-se ao PSDB – onde ficará até 2011, quando ingressa no PP. Foi secretária municipal (São Gonçalo) na pasta de Cultura em 2008. Na ALERJ, presidiu a Comissão de Segurança Alimentar e Nutricional e foi autora da Lei que criou a Lei Orgânica de

para alguns conselheiros ela não representava a discussão de SAN, apesar de ter apresentado a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (LOSAN-RJ). A criação e execução do Fórum, pelo que constamos a partir das Atas, se deveu à representante da Ação da Cidadania no Conselho.

Quadro 7: A criação da LOSAN do estado do Rio de Janeiro

Em entrevista realizada com uma representante da sociedade civil (instituição universitária – UERJ) que foi por três vezes conselheira no Consea Estadual e até hoje tem importante papel no FBSSAN, nos auxilia em entender o processo de formulação da LOSAN estadual: “A história era que existia uma Comissão Especial para a Segurança Alimentar e quem presidia era a Alice Tamborindeguy. [...]. A gente chegou um dia, estava com os outros conselheiros estaduais e a gente falou assim: ‘vamos lá num dia da reunião para a gente ver como funciona e ver se a gente pauta a questão da lei orgânica’. Aí a gente chegou lá e eles estavam discutindo uma pauta totalmente aleatória, se eles iam ou não visitar a cozinha de um hospital. Aí depois... E isso gravado na tevê ALERJ [Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro]... Aí começou a elogiar o cabelo da deputada... Um deputado elogiando o cabelo da deputada. Aí a gente ficou, qual a pauta desse negócio, né?! Aí a gente chegou e ela perguntou assim... Tava filmando, né?! E ela: ‘estamos aqui com um pessoal de um Conselho, né?! E o que vocês querem mesmo?’. Aí a gente falou: ‘é que existe a proposta de que os estados tenham as suas leis orgânicas...’. Aí ela: ‘Ah, é isso mesmo, a gente pode ajudar. Pode passar aí e fala com a minha assessora que a gente vai dar um jeito’. Aí nisso se formou um grupo de trabalho do Consea junto com a assessoria dela, da Alice Tamborindeguy, e a gente construiu a Lei ali. Ia pra ALERJ toda a semana construir a Lei. Esse foi o caminho da Lei no Rio. Via ALERJ. Era muito mais fácil dialogar com a ALERJ do que com o governo estadual. E na época já era o Cabral. Aí quando isso vai para a Casa Civil eles vetam coisas completamente absurdas. O conceito de direito à alimentação e o Sistema de Segurança Alimentar. Aí tu fala: ‘o que que sobra, né?!’. [...]. Aí outra comissão do Consea foi fazer essa negociação com o governo estadual [com a Casa Civil]... Aí tu vai ver que tem duas Leis. Tem a LOSAN e outra Lei que foi publicada algum tempo depois, no estado do Rio, que aí vai trazer de volta... Vamos trazer o SISAN, né?! Não faz sentido você ter uma LOSAN sem ter um SISAN. Aí ficou de fora o conceito de direito à alimentação e todos os artigos que falavam sobre a obrigatoriedade das ações do estado em torno das vulnerabilidades. Coisas essenciais, né?!” (informação verbal).

No começo de 2010 foi rejeitado o plano de trabalho apresentado pelo Consea-Rio à Câmara dos Vereadores com vistas a emendar o Plano Plurianual (PPA) – o que possibilitaria a ampliação dos recursos para o Conselho. Por outro lado, foi aprovada a Comissão especial de SAN na Câmara, que teve como presidente o vereador Reimont (PT) – que foi quem apresentou o requerimento para a criação da Comissão (a Resolução que trata da sua criação é a nº 1.171, de 13 de abril de 2010). A presidente do

Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) do estado do Rio de Janeiro. Promoveu e coordenou campanhas de conscientização alimentar, chegando mesmo a criar o Disque Segurança Alimentar. Apresentou também um Projeto de Lei (nº 2.977), que tratou sobre a criação do Banco de Alimentos (Programa Estadual de Incentivo à Doação de Alimentos).

Consea-Rio agora era a representante da ONG *Humanitas* e Direitos Humanos. A subsecretária de proteção básica Denise Carvalho também estava na posse e destacou que o Consea-Rio deveria voltar especial atenção para a Lei do Bom Samaritano, que buscava facilitar a doação dos alimentos por empresas e restaurantes. Já Regina Oliveira (então presidente do Consea Estadual) colocou que a SAN não poderia ser tratada apenas como combate à fome e trata da Lei de Doação de Alimentos e a existência dos bancos de alimentos – outro equipamento público de SAN.

Um parêntese importante deve ser feito sobre a eleição que conduziu pela primeira vez desde 2003 uma representante da sociedade civil para a presidência do Consea-Rio. A decisão de se ter como presidente um representante da sociedade civil, da mesma forma como se fazia no CONSEA Nacional, ficando na Secretaria Geral um representante do governo, não ocorreu sem a relutância dos representantes do poder governamental – que propunham que a posição fosse ocupada de maneira intercalada, uma gestão da sociedade civil, outra do poder público... Segundo consta em Ata, essa relutância chegou ao ponto de se tentar inviabilizar as Assembleias Ordinárias seguintes, com os representantes do poder público se negando a assinar a presença, assim impedindo a formação de quórum.

A Secretaria Geral do Consea-Rio foi ocupada por um ano pela representante da SMAS e durante os outros anos, de 2011 a 2018, foi ocupada pela mesma pessoa representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação – SMAC. Em 2019 a representante da SMAS voltou a ocupar essa posição. Ou seja, em 10 anos de Conselho, apenas duas ocuparam a Secretaria Geral. Pelo que presenciamos no Conselho nos últimos anos (passando por dois processos eleitorais), nos parece que a maior parte dos(as) representantes do poder público não desejavam ocupar a Secretaria Geral. Dessa forma, os dois representantes que ocuparam na maior parte do tempo essa cadeira nunca tiveram grande concorrência, sendo na maior parte das vezes simplesmente encaminhados à função pelos demais representantes do poder público.

A primeira presidente representante da sociedade civil nos colocou em entrevista que suas atuações datam dos anos 1980-90, em atuações diversas, como juntamente as Pastorais da favela e da criança. Tem histórico de militância em Direitos Humanos, movimento negro e indígena. Seu ingresso deveu-se ao convite da representante da Ação da Cidadania. O convite foi principalmente pela representante da ONG *Humanitas* ter sido gestora do projeto das primeiras conferências municipais de SAN no estado do Rio de Janeiro (CONSEA-RIO, 2013), como ela mesma destaca:

Bom, aí por conta da minha militância e do meu contato com a [representante da Ação da Cidadania], um dia a [representante da Ação da Cidadania] me liga e diz assim: “[entrevistada representante da ONG Humanitas], você precisa ajudar a gente no Consea. O Conseatá parado e precisa reativar”. Por conta da história do Lula na época. Do Consea Nacional, de reativar... Estava fechado... Aí eu fui, me inscrevi enquanto Humanitas. Teve eleição para a presidência... Na época ficou a [representante da Gerência de SAN da SMAS]. E teve uma eleição da sociedade civil que eu ganhei. Bom, fiquei um ano de vice. [...]. Aí fiquei um ano dando assessoria na estruturação. Aí eu fui lá na secretaria saber onde estava o Conselho. Aí a menina [uma ex-presidente do Consea-Rio – Roberta] me deu uma caixa e disse, está tudo aqui do Conselho. Aí eu disse “como assim? Isso que é o Conselho?”, e ela disse “é”. Aí eu comecei do zero praticamente (informação verbal).

A presidente buscou apoio na Câmara chegando a ir nela algumas vezes para saber da Comissão Especial de SAN. No dia 04 de março de 2010 obtive a informação de que entraria em pauta na semana seguinte, só que não mais pelo vereador Brizola Neto (à época do PDT). Bom destacar que em 2009 Brizola Neto (PDT) e Reimont (PT) fizeram requerimento (Resolução nº 1.157, de 18 de novembro de 2009) para constituir uma comissão especial na Câmara que visasse implementar as políticas estabelecidas no Consea-Rio no Plano Municipal. Entendemos que esses sejam dois atores fundamentais na Câmara dos Vereadores quando se trata do diálogo com o Conselho – nos últimos anos a atuação do vereador Renato Cinco (PSOL) tem tido grande destaque.

A presidente também agendou com o vereador Stepan Nercessian (PPS) uma reunião para resgatar a ajuda oferecida para a organização do Seminário Temático de Formação em Direito Humano e Alimentação Adequada – para tal evento não foi conseguido apoio orçamentário nem da Câmara nem da SMAS.

No Plano de Ação do ano de 2010 ficou definida da seguinte forma a razão do Consea-Rio: “Ser um referencial na discussão e proposição de ações voltadas para promoção de Segurança Alimentar e Nutricional na cidade do Rio de Janeiro”. Sua missão: “Articular áreas do governo e da sociedade civil para implantação de medidas de combate à fome, de garantia e capacitação em DHAA, de racionalização dos recursos naturais, de controle e monitoramento através de um plano de segurança alimentar e nutricional”. E seus valores: “Comprometimento com SAN e DHAA, com valores humanos (honestidade, verdade, justiça, ética, disciplina, integridade e paz), com administração transparente, com a imagem institucional e com a legitimidade nas ações”. Destacamos esse ponto para elucidar que o Conselho buscava e ganhava maturidade no debate e no seu objetivo, na sua razão de existir. Como as entrevistadas colocaram, os anos iniciais eram de ajustamentos.

Em 1º de abril de 2010 a presidente do Consea-Rio enviou aos demais

conselheiros um projeto de lei para incluir no calendário oficial da Prefeitura a “Semana da Alimentação Carioca” (SAC) para que eles fizessem considerações e depois, ajustado o texto, enviar à Câmara Municipal. Segundo a entrevistada, à época presidente do Consea-Rio:

Aí eu fui ao gabinete dele [Adilson Pires (PT), que na era vereador e mais tarde se tornou secretário], apresentei a proposta e ele abraçou a ideia. Eu preparei, né?! A Lei, a justificativa... Porque ele disse “eu coloco, mas eu não sei o conteúdo. Você faz e eu assino”. Eu disse “Beleza!”. Para mim é melhor ainda. Eu fiz o texto da SAC-Rio com as justificativas. Ele passou o documento e de lá para cá a gente tem então a Semana da Alimentação Carioca, a SAC-Rio. A primeira foi na Cinelândia. A verba foi de uns 200 [mil]... Não lembro, mas foi uma verba alta e ficou um evento bonito (informação verbal).

O Projeto acabou aprovado e no mesmo ano tivemos a primeira SAC. O evento com duração de uma semana acontece desde 2010 durante a semana do dia mundial da alimentação (16 de outubro). Para termos noção dos atores coletivos diretamente envolvidos inicialmente, vale frisar que em agosto de 2010, no Conselho Regional de Nutrição 4ª Região (CRN-4), ocorreu a 1ª reunião de organização da SAC com as instituições parceiras: Embrapa, CRN-4, ANERJ, FAFERJ, SMAS (Fazenda Modelo – ECAF), Ação da Cidadania. A SAC foi confirmada para 11 a 17 de outubro de 2010.

O tema da SAC municipal costuma reproduzir o do governo federal, que por sua vez costuma ser o tratado pelo FAO. Segundo a entrevistada do Conselho Regional de Nutrição da 4ª região (CRN-4), isso tem importância no sentido de facilitar a sensibilização do gestor, sendo uma estratégia que tanto facilita quanto a mostrar a importância do debate. A entrevistada da Rede Ecológica destacou que enquanto foi conselheira as SACs eram eventos de grande importância, pois “eram momentos chaves para informar e educar sobre SAN”. Acrescentamos que as SACs ainda possuem grande importância no que diz respeito à visibilidade do Conselho e de suas pautas.

Um ponto que vale destacar foi a troca no final do ano de 2010 do responsável pela pasta de assistência social: saiu Fernando William (PMN) e entrou Rodrigo Bethlem²⁰⁵ (PMDB). A presidente do Consea-Rio na época destacou em entrevista que – e apesar de já conhecer e ter atuado com o primeiro há mais tempo – com o novo secretário se tornou mais fácil realizar as ações do Conselho. Com o Fernando William os processos andavam muito lentamente, mas com o Rodrigo Bethlem os processos andavam com grande facilidade, sendo as demandas rapidamente atendidas. Na revista

²⁰⁵ Bethlem (PMDB) foi acusado em 2014 por participar de esquema de propinas (incluindo um convênio para cadastro no Bolsa Família), de realizar caixa dois em campanha eleitoral e de manter conta secreta na Suíça. Foi um pequeno escândalo por conta de um vídeo vazado pela sua ex-esposa, no qual eles discutiam essas questões eram expostas.

de comemoração de 10 anos do Consea-Rio ela destacou que a partir desse momento o Conselho passou a existir dentro da estrutura de governo, com verba própria.

Em 2010, como ressaltou a entrevistada que na época era presidente do Consea-Rio, a prioridade era a construção da LOSAN-Rio. Assim, foi elaborada a minuta da Lei. Em março de 2011 foi informada que a minuta da LOSAN-Rio se encontrava com a chefe de gabinete da SMAS, Valéria Garcia, para ser encaminhada ao secretário da SMAS. Não tardaria e tal minuta retornaria para o Consea-Rio para alterações, como viria a ocorrer ainda muitas vezes.

Curioso destacar que as instituições que estavam no Consea-Rio e recebiam alimentos pelo PAA passaram a ter que apresentar relatórios. Para o conselheiro da Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ) tratava-se do Conselho fiscalizar todo o programa e não apenas as instituições do Consea-Rio que recebessem (no caso a ONG Ser Alzira de Aleluia e a Associação de Amigos do Barata). Outro ponto curioso foi a presença numa das plenárias do Conselho de uma representante (Carla Arede) da Controladoria Geral do Município que informou sobre o II Encontro de Conselheiros de Políticas Públicas do Município do Rio de Janeiro. Segundo ela, o Consea-Rio poderia enviar 12 nomes, sendo 8 da sociedade civil e 4 do poder público.

Na reunião de abril de 2011 era responsabilidade das representantes da SMAS apresentarem o Projeto Banco de Alimentos, mas pediram para adiar a apresentação devido ao fato de ainda não o terem apresentado para o secretário, logo, estavam sem o seu “de acordo”. O Banco de Alimentos (BA) é um equipamento público de SAN que tem por finalidade arrecadar (além de selecionar, processar e distribuir gratuitamente) através de doações diferentes gêneros alimentícios para as populações mais vulnerabilizadas. O BA foi constituído muitas vezes como resultante de um esforço cooperativo entre instituições públicas e privadas. Historicamente, esse Programa remonta aos EUA da década de 1960, no Brasil, o primeiro BA foi implantado em São Paulo, pelo SESC²⁰⁶, em 1996 (BURLANDY et al, 2010).

206 Em 2000 tivemos a criação do Programa Rio Rural – Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro –, que visava estimular a agricultura no estado do Rio de Janeiro e gerar renda para os agricultores, destacadamente no interior. O financiamento era oriundo do Banco Mundial/BIRD. Destacamos aqui esse Programa, porque ele é consequência de estudos produzidos através da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que culminou primeiramente no Programa Frutificar – visava o aumento da produção de frutas no estado – e depois no Rio Rural. No mínimo nos estimula à reflexão a entrada do Sistema “S”, das Confederações e Federações do comércio e das indústrias nos temas agricultura e segurança alimentar.

Pouco tempo depois da reunião mencionada acima, as representantes da SMAS apresentaram o Projeto de Banco de Alimentos, no intuito de concorrer ao edital lançado pelo MDS. Elisabete Bezerra (Subsecretaria de Atenção Básica – SMAS) disse, conforme consta em Ata, que a intenção era atender as populações em condição de insegurança alimentar do CadÚnico e que os gêneros alimentícios eram oriundos da rede de doadores (que poderiam ser incentivados através de isenções fiscais), sendo que a infraestrutura utilizada seria a dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), da SMAS. O Banco de Alimentos seria na Escola Carioca de Agricultura Familiar (ECAAF), em Guaratiba (estar na Zona Oeste foi posto como estratégico porque lá “está concentrado um dos maiores bolsões de pobreza extrema”). Tratava-se ainda de combater o desperdício de alimentos proveniente da cadeia agroalimentar urbana e metropolitana.

Outra iniciativa era o Programa Banco Rio de Alimentos (Programa Mesa Brasil), do SESC RJ – que possui representação no Consea-Rio. Um programa que se propunha a combater o desperdício, minimizar os efeitos da fome e estimular a cultura do voluntariado. As doações são recebidas na unidade SESC de Madureira e distribuídas para instituições escolhidas de acordo com os critérios de uma equipe de assistentes sociais e nutricionistas²⁰⁷. Lembrando que o Banco Rio de Alimentos (SESC) esteve junto a Ação da Cidadania e a FGV na pesquisa sobre a fome no estado do Rio de Janeiro, em 2001; que eles realizaram uma série de pesquisas no início dos anos 2000 sobre desperdício de alimentos; e que no ano de 2003, por exemplo, firmou parceria com o PFZ e chegou a distribuir 70 toneladas de alimentos por mês (doados por 74 empresas) para 76 instituições de assistência social que alimentam mais de 10 mil pessoas, sendo 7 mil crianças²⁰⁸.

Outro episódio que merece destaque foi um e-mail do Consea Estadual denunciando um Ciep da 4ª CRE (Coordenadoria Regional de Educação) em relação a falta de alimentação completa. O conselheiro do INAD na época disse que estava sendo servida na unidade escolar um lanche emergencial e o conselheiro da Secretaria Municipal da Educação (SME) ficou de verificar a situação dessa unidade. O

Bem como a presença, no caso do Rio Rural – mais também num programa mais recente chamado “Modelar a Metrópole” –, do Banco Mundial.

²⁰⁷ Informações a respeito podem ser obtidas através do site: <http://www.sescrj.org.br/banco-rio-de-alimentos><visualizado em 28 de novembro de 2018>.

²⁰⁸https://www.cps.fgv.br/ibre/cps/artigos/Outros/2003/ESM2_Jornal%20do%20Comercio_Semana%20Solid%C3%A1ria,%20do%20Sesc%20Rio,%20come%C3%A7ar%C3%A1%20segunda-feira_11-10-2003.pdf<visualizado em 28 de novembro de 2018>.

Conselheiro da SME acrescentou que os representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) informaram que qualquer questão lhes poderia ser enviada pelo Consea-Rio. Ao que o representante do INAD respondeu que não caberia ao Consea ser fiscalizador, esse papel caberia ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – a representante da UNACOOOP e do CRN-4 reforçaram essa posição, mas acrescentaram que poderiam trabalhar em parceria. Isso nos apontava como iam se desenhando as funções a serem exercidas pelo Conselho.

No ano de 2011 tivemos ainda uma nova Conferência. Um diferencial é que agora se realizavam Pré-Conferências (5 no total), de forma a ampliar o debate. Segundo a presidente à época:

O município do Rio de Janeiro é um município muito grande em termos de população. Aí eu entendi que precisávamos de parceiros, porque nós éramos muito pequenos, muito novinhos, desconhecidos internamente na Prefeitura. Aí eu chamei o CAS [Centro de Assistência Social], da Secretaria [SMAS], fiz reunião com elas pedindo apoio, parceria. E propus que as Conferências de Segurança Alimentar fossem regionais, antes da municipal. E aí aconteceu. [...]. Internamente no Conselho eu tive muita resistência. Engraçado, né?! [Por que teve resistência?]. Não sei... Acho que tudo que é novo assusta, né?! E o formato que eu tava propondo não agrada muito. Não sei se achavam que ia ser pouco produtivo (representante da ONG Humanitas) (informação verbal).

O lema da III Conferência do Consea-Rio seguiu o lema da IV Conferência Nacional: “Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos”. Buscando abordar o direito de todos à SAN, ressaltando a produção agroecológica, o combate ao sobrepeso, o combate ao avanço da monocultura, o uso abusivo de agrotóxicos, a liberação de transgênicos e a ameaça à soberania e segurança alimentar ao restringir o uso livre da biodiversidade por parte dos agricultores familiares, indígenas e povos tradicionais. Ou seja, o tema da produção dos alimentos estava em voga. Eram esperados 250 participantes, sendo 201 delegados – que foram escolhidos nas Pré-Conferências, além dos conselheiros, claro. O objetivo era o de avaliar avanços e obstáculos à promoção de SAN no Rio, bem como fazer recomendações, fortalecer vínculos intersetoriais, garantir o DHAA e a participação e o controle social. PNAE, PAA e LOSAN também estavam no bojo da discussão. Outro objetivo era já começar a encaminhar o processo sucessório para a gestão de 2012-2014 e tirar os representantes para a Conferência Estadual (nas Conferências se tinha o cuidado pela garantia de minorias políticas dentre os representantes).

Das reivindicações tivemos a de criar uma Secretaria Municipal de Abastecimento, Agricultura e Pesca (como já citamos que consta nas resoluções da 1ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004); a de isentar de

IPTU os agricultores familiares urbanos; mudanças no Plano Diretor, como no artigo 9º²⁰⁹, de forma a reconhecer a existência da agricultura e de áreas rurais no município (ao menos de forma mais explícita); a ampliação e o incentivo aos programas governamentais, como o Programa Hortas Cariocas, o Rio Hortas e a Escola Carioca de Agricultura Familiar (ECAAF), dentre outras. Foram pensadas em muitas iniciativas junto às escolas, como forma de se estimular uma educação ambiental e alimentar – sendo destacado também que na 10ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE) da Prefeitura havia um núcleo de Educação Ambiental, que promovia cursos e assessoria em diversas escolas, e que na Secretaria Municipal de Saúde existia uma interessante experiência com hortas fitoterápicas. Se reivindicam ainda ao governo federal o reconhecimento da agricultura urbana e o fim das dificuldades para que esses agricultores obtenham a DAP.

A representante da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) entrevistada destacou que na Conferência de SAN de 2011 houve o avanço com a indicação de dois agricultores como delegados, um deles mais tarde veio a ser presidente do Consea-Rio. Segundo a entrevistada, “a gente foi pela discussão de segurança alimentar porque a agricultura urbana não era pautada aqui. Se você falasse de agricultura, você tinha que ver como as pessoas olhavam. E fora o deboche, a ironia” (informação verbal). Um dos motivos destacados para ela é o fato de estarem sempre sujeitos, vindos do campo²¹⁰. Outro era o de que a Agricultura Urbana carioca ainda é enxergada como algo menor, “os quintaizinhos”. Sobre essa Conferência, destacou a entrevistada, que os delegados tirados eram pessoas de instituições, que “era um Conselho institucional”, no qual “os movimentos sociais não estavam ali”.

A presidente do Conselho à época da Conferência, representante da ONG Humanitas, destacou que os conselheiros, nas Pré-Conferências e na Conferência, “não eram muito atuantes” e que eles “tinham um perfil muito mais de presença no Conselho do que de campo”. Isso, “a não ser que aquele grupo, aquela organização assumisse uma agenda” (informação verbal). Essa mesma ideia foi expressa por outras pessoas que representavam a sociedade civil, tanto nas entrevistas quanto nas Atas. Sobre os

²⁰⁹ O artigo 9º trata da estrutura urbana básica do Município.

²¹⁰ Uma experiência que vivenciei nas idas a campo foi na realização do Fórum de Agronegócio promovido por parlamentares da Alerj, nesse encontro acabamos presenciando isso, um senhor agricultor barrado na portaria por conta da sua vestimenta, principalmente por estar de chinelo. Mais tarde foi permitido que ele entrasse para participar do Fórum. Na observação fica claro que existe uma distinção feita sobre os sujeitos pelo conteúdo simbólico expresso em suas aparências e vestimentas. Esse conteúdo simbólico, como costuma ser, tem consequências práticas.

representantes do poder governamental, a entrevistada do CRN-4 destacou que o coletivo construído no Consea-Rio tinha o problema da volatilidade, pois muitas pessoas que participavam não eram funcionários de carreira. Isso poderia gerar o problema de, na troca de um governo, saírem pessoas que estavam há muito tempo nesse processo de formação. Segundo ela: “não tem a preocupação de manter um quadro técnico nesse sentido” (informação verbal). Isso também pode ocorrer numa reestruturação governamental dentro de uma mesma gestão. Para a entrevistada isso se deu nos primeiros anos após a reestruturação do Conselho em 2009.

Chamamos atenção ainda para alguns outros comentários sobre a Conferência que colhemos das Atas de assembleias posteriores, como o da agricultora conferencista escolhida para ser delegada na Conferência estadual. Ela destacou o grande valor das Pré-Conferências, mas criticou a Conferência pelo pouco tempo para realizar as discussões, muito em decorrência do prolongamento das mesas – a de abertura principalmente. Outra pessoa presente, da Unidade Municipal de Acolhimento Maria Vieira Bazani (7ª Coordenadoria de Assistência Social), destacou ter sido tudo muito novo para ela, mas que foi uma experiência muito rica. Ela chamou atenção ainda para o fato de que alguns delegados só participavam no momento da votação, não atuando nas discussões, e que isso empobrecia os debates e a atuação do Conselho. A representante do CRN-4 destacou que a Conferência objetivava diagnosticar a questão da SAN no município e que a zona oeste já tinha um conhecimento, uma vivência de SAN diferenciada das outras regiões. Trouxe ainda que o Consea-Rio precisa investir num momento de formação dos conselheiros para que eles entendessem melhor o que seria controle social e SAN. A representante do Instituto para a Democratização da Inclusão Social (IDIS) destacou as discussões na hora de eleger os delegados, de que todos queriam o cargo, mas que poucos foram para a presente assembleia discutir a Conferência. Já o representante do Comitê Bandeirantes de Vasconcelos destacou ter ficado espantado com uma discussão num grupo de pastores (sobre a disputa para ser delegado), achou que “sairia briga”. Foram destacados ainda que boa parte da riqueza das Conferências estaria nas pré-conferências, mas que essas acabaram subsumidas, não sendo muito aproveitadas quando da Conferência mesmo; a discussão do SISAN foi tida como árida e inacessível para vários presentes; tivemos forte comparecimento da Agricultura Urbana, que reivindicava um maior empenho do Conselho (ao menos no que consiste dar maior visibilidade) na emissão de DAPs, que destacava a importância de um melhor relacionamento com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

do Rio de Janeiro (Emater) e pretendia ampliar as discussões sobre o Plano Diretor – de forma a reconhecer a agricultura na cidade.

A entrevistada que representava o Conselho Regional de Nutrição da 4ª Região (CRN-4) no período da Conferência destacou que ali se começava a traçar mais fortemente uma convergência entre nutricionistas e agricultores da cidade do Rio de Janeiro, segundo ela:

[...] a gente [nutricionistas] começa uma aproximação com a agricultura. Para outros estados isso já estava bem amadurecido. Mas que esse trabalho no Consea [municipal] nos favoreceu bastante nessa aproximação. Até porque eu me lembro que em 2011, quando a gente estava fazendo as Pré-Conferências, eu me surpreendi. Porque eu sou daquelas que aprendeu que na cidade do Rio de Janeiro não tinha produção de alimentos. E quando eu encontrei a produção de alimentos na cidade do Rio de Janeiro eu fiquei “Meu deus, isso não é possível” (informação verbal).

A entrevistada destacou que a agricultura na cidade do Rio é também um processo de resistência, dado que para ela o gestor público não demonstra interesse na consolidação dessa agricultura, “muito pelo contrário, acho que a cada ano que passa os desafios de quem insiste em plantar nessa cidade são maiores”. A entrevistada concluiu: “Para mais do que um espaço de resistência, na minha cabeça, a agricultura familiar agroecológica tem uma parceria com a saúde e a nutrição inegável” (informação verbal). O que temos é um fortalecimento da relação entre o tema da agricultura urbana com o da SAN, nesse sentido, a alimentação escolar ganhava cada vez mais destaque, tratando-se de uma grande bandeira tanto para a Nutrição quanto para o agricultor familiar carioca.

A representante do CRN-4 entrevistada nos trouxe ainda que a entrada da bandeira da agricultura ajudou a trazer uma abordagem de luta que era frágil entre os profissionais de nutrição e significou um processo de aprendizado coletivo. Esse ponto nos é caro, pois mostra que as pautas da agricultura urbana e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) convergiam e se reforçavam na cidade do Rio de Janeiro. Um processo de fortalecimento mútuo. O movimento em agricultura urbana se fortalecia no espaço institucional e aumentava sua capacidade de impor demandas, por outro lado as frentes ocupadas por quem atuava no campo da Nutrição dialogavam mais facilmente com os movimentos da sociedade civil que compartilhavam dos seus pleitos. Dessa forma o espaço do Conselho pode ainda ser visto como um espaço que permite o fortalecimento mútuo dos movimentos, ações coletivas, instituições ali presentes. Mas, bom destacar, que a atuação dos indivíduos tem grande importância no desenvolvimento desse fortalecimento mútuo.

A representante da UERJ (Faculdade de Nutrição) também destacou a entrada do tema da agricultura urbana e como ele motivou alterações nas discussões no interior do Conselho:

[...] pensar a agricultura urbana dentro da cidade é uma questão estratégica. Não porque vai dar conta do abastecimento da cidade, porque não vai... Mas isso, eu acho que faz se comunicar com um monte de questões importantes para a discussão da segurança alimentar nessa cidade (informação verbal).

A entrevistada nos trouxe um pouco dos aspectos acerca do abastecimento municipal:

Então, que é que define o abastecimento dentro da cidade? É o setor privado. Que decide onde vai ter um mercado, onde vai ter um hortifrúti, o hipermercado... Que sufoca as vendas menores... Então não tem nenhum direcionamento, não tem política de abastecimento. Fora isso é uma cidade desigual, com muita violência (informação verbal).

Podemos estabelecer relação entre essas falas e o destacado pela entrevistada do CRN-4 que nos trouxe uma reflexão acerca da complexidade da pauta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), dado que envolve muitas pessoas de diferentes formações e muitas perspectivas, podendo haver muitas contribuições, mas também muitos desentendimentos. É ainda um tema transdisciplinar, como nos destacou a representante do CRN-4: “você só acessa [o tema] quando você compreende que várias coisas estão envolvidas ao mesmo tempo e em relação” (informação verbal). Além da transdisciplinaridade, temos a necessidade de convergência entre ações coletivas e Secretarias (umas com as outras, mas também entre si), bem como uma gama de interesses diferentes sobre o mesmo tema. Tal complexidade nos mostra a necessidade de espaços coletivos para a construção de políticas – através do Consea-Rio e de uma Câmara Intersecretarias também, por exemplo.

É importante adicionar que a representante do CRN-4 destacou grande preocupação com a alimentação das comunidades tradicionais, destacadamente as quilombolas. E foi complementada pela representante da UERJ que destacou a importância de pensarmos a alimentação das populações mais vulneráveis, como as pessoas em condição de rua. O que nos traz algumas perspectivas de atuação na cidade do Rio de Janeiro, visibilizando importantes dimensões da SAN no município.

Em outubro de 2011 discutiu-se realizar um mapeamento (uma cartografia social) da Agricultura Familiar na cidade mobilizando os órgãos públicos competentes de forma a fortalecer os argumentos para que as experiências locais pudessem acessar o PNAE (Lei 11.947/09). Esse mapeamento (que também alçava alcançar as práticas de consumo e culinária) já vinha sendo realizado sob o protagonismo e iniciativa dos conselheiros, sobre experiências relacionadas com agricultura conduzidas tanto pelo

poder público quanto pela sociedade civil: hortas, quintais produtivos, iniciativas de consumo etc. Pouco tempo depois (em novembro) tivemos o governo do estado aderindo ao SISAN nacional (instituído pela LOSAN Nacional pela lei 11.346/2006), durante a 4ª Conferência Estadual de SAN. O que intensificou no Conselho do município a necessidade de ter a sua Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. No final de 2011 tivemos a resolução nº 09 da CAISAN, que tratava dos termos de adesão dos municípios ao SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

Ainda em 2011 veio a Lei Complementar nº 111, o Plano Diretor do Rio de Janeiro, que em seu artigo 13 configura o território municipal como integralmente urbano. Segundo Morgana Maselli (2015, p. 28) “[...] os Planos Diretores se configuram como um instrumento político de extrema importância e arena de disputas de interesses locais sobre o uso da terra e sobre a orientação das políticas públicas”. Nesse sentido o movimento que pautava a agricultura no espaço do Conselho buscava tensionar mais esse ponto, em prol de alterações no Plano Diretor:

As reivindicações da Rede CAU nos espaços de controle social visam alterar a redação do Plano, enfatizando a existência oficial de áreas agrícolas na cidade do Rio de Janeiro, de forma a garantir o reconhecimento político e a permanência dos agricultores em suas terras para a prática agrícola (MASELLI, 2015, p. 28).

Esperamos que o(a) leitor(a) tenha compreendido que a partir de 2009 o Consea-Rio começou a ganhar corpo, ao passo em que ia construindo uma agenda em SAN no município. As discussões eram amadurecidas e as cobranças sobre os conselheiros (acerca da participação, da compreensão do tema etc) cresciam. Os debates sobre agricultura urbana ajudaram no amadurecimento do Conselho, e a partir de 2011 essa pauta ganhou força suficiente no sentido de orientar boa parte das demandas e da agenda. Por sua vez, as demandas que dependiam de uma atuação mais detida dos representantes do poder público não encontravam a dinâmica presente na atuação da sociedade civil – não que os movimentos da sociedade civil em questão atuassem com grande agilidade, mas que o tempo do poder público, destacadamente da assistência social (ou das suas representantes), para as demandas do Conselho era demasiadamente lento.

São muitos os exemplos do exposto acima. Ainda no segundo semestre de 2011, o projeto Banco Rio de Alimentos foi apresentado em assembleia ordinária do Consea-Rio por Edna Gonçalves (SMAS), que organizou a equipe conforme as exigências de Brasília. Ela já possuía um cronograma e acabava de voltar de um curso de capacitação

em São Paulo que ocorreu para os representantes de alguns projetos selecionados. Outra funcionária da Secretaria, Eremita Medeiros (Fazenda Modelo – SMAS), informou o que competia ao MDS (financiar o projeto e equipar o espaço) e o que competia à SMAS (fazer o acompanhamento do processo). Informou ainda que o Banco de Alimentos permitiria melhor aproveitamento dos produtos que apresentam alguma “deformidade” ou que estejam próximos da data de vencimento. A presidente do Consea-Rio relatou que ficou um espaço vazio no caminhar do projeto em relação ao Conselho, pois ele não obteve informações necessárias no decorrer do desenvolvimento e elaboração do projeto Banco de Alimentos.

Tivemos após a gestão da representante da ONG *Humanitas* a gestão do representante da Associação dos Engenheiros Agrônomos do Rio de Janeiro (AEARJ). Sobre o novo presidente temos que:

[...] é engenheiro agrônomo, extensionista rural da Emater-Rio e representa a Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Rio de Janeiro (AEARJ). Conta que desde 1979, ano de fundação da Associação, sua categoria profissional já discutia o combate à fome, a preservação do meio ambiente e os agrotóxicos muito antes destes assuntos virarem política de Estado e temas de interesse da sociedade. [...]. Na década de 90, [representante da AEARJ] coordenou o 1º Programa de Abastecimento Alimentar para o Estado do Rio de Janeiro. Mas foi após participar da Conferência Estadual de SAN 2011, em Mendes (RJ), já como presidente da AEARJ, que credenciou a Associação para o Consea-Rio. [...] (...) para ele, um dos principais problemas a ser solucionado ainda é o da circulação de alimentos. Explica que é grave a questão do armazenamento da produção, pois onde se produz muito não há o consumo e esses alimentos precisam ser transportados para as zonas metropolitanas. Muitas vezes a produção é perdida nos armazéns para roedores, em função de não haver uma política de distribuição. “A questão da alimentação é muito complexa. Envolve distribuição de renda e circulação da produção”, lembra. [...] O presidente lembra que a área da SAN era dominada por assistentes sociais, nutricionistas e sociólogos, mas que a SAN é uma política que requer a participação de vários profissionais. Em sua opinião, o Brasil está avançando nas políticas voltadas para o produtor e de acesso à alimentação. “Hoje o Brasil é um grande exportador e produtor de alimentos em função do tripé: pesquisa, crédito rural e assistência técnica”, afirma (CONSEA-RIO, 2013, pp. 12-13).

Durante essa gestão o Consea-Rio passou a ter um orçamento próprio. Com isso, conseguiu-se viabilizar viagens, eventos e uma série de outras coisas necessárias para o funcionamento do Conselho. Vale destacar que enquanto estive presente no Conselho, presenciei algumas discussões com o representante da AEARJ, principalmente em relação a sua postura complacente com o uso de agrotóxicos, com a agropecuária extensiva etc. – o que destoava (e ainda destoa) da opinião da maioria dos conselheiros²¹¹.

211 O circuito pelo qual circulava esse presidente nos ajuda a identificar alguns pontos. Na plenária de 13 de novembro de 2012 ele propôs a participação do Consea no Fórum de Desenvolvimento Estratégico do

A representante da UERJ entrevistada destacou o que para ela era a grande diferença da presidência da representante da ONG *Humanitas* e do representante da AEARJ:

[...] a gestão da [representante da Humanitas] foi muito conflituosa nesse sentido. Conflito que traz mudança também. Então acho que trouxe algumas coisas positivas para o Conselho, né?! Mas que também tinham várias brigas, então era muito cansativo nesse sentido. Na gestão do [representante da AEARJ], a gente não tinha briga, mas tinha incômodo muito grande, um conflito de visão de mundo, mas que não era acirrado porque não era o perfil dele de fazer a briga (informação verbal).

Ressaltamos nesse ponto que não necessariamente a presença ou ausências de conflitos no interior do conselho seja positiva ou negativa. A primeira gestão da sociedade civil à frente do Conselho foi bem movimentada. Muitas ações foram criadas e o Consea-Rio ganhou maturidade. A eleição de alguém cuja visão de mundo contrastava em larga medida com a maior parte dos conselheiros e conselheiras nos é uma interrogação. Uma resposta que podemos dar, até mesmo pelo que presenciamos em outras eleições, é que poucas eram as pessoas dispostas a assumir a presidência. Muito pelas demandas e disponibilidade requeridas. As eleições para a presidência do Conselho serem realizadas logo após o ingresso de novas entidades também é uma questão, dado que os(as) novos(as) representantes geralmente possuem pouco conhecimento sobre as outras entidades e pessoas.

Nesse período era crescente a preocupação em garantir o acesso ao PNAE. Em 2012 tivemos dois agricultores cariocas acessando a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)²¹², o que permitiu a venda institucional. No ano seguinte mais agricultores tiveram acesso à DAP. A DAP significava e ainda significa uma espécie de carteira de identidade desses agricultores, tendo importância prática e simbólica. Para facilitar tal processo, como vimos, pensou-se em realizar uma cartografia social de forma a mapear a agricultura da cidade e as práticas de SAN, mas isso acabou não acontecendo. Segundo a representante da Rede Ecológica a Prefeitura interrompeu o processo por uma questão burocrática decorrente da falta de propostas (que deveriam ser três, conforme o edital, mas que apenas duas foram apresentadas). Mais para frente a proposta de se realizar uma cartografia foi descartada por muitos conselheiros(as) sob o

Agronegócio Fluminense, na ALERJ. Bem como da participação no Fórum Estadual de Controle dos Impactos do Agrotóxico (FECIA). Também veio a representar o Consea na Semana Oficial da Engenharia e Agronomia. Em seus informes ficamos sabendo de Congressos de Agrobusiness e temas afins.

212 “Para se ter ideia da dimensão do problema, uma das primeiras DAPs para um agricultor do Maciço da Pedra Branca foi emitida apenas em junho de 2012, mediante grande esforço de entidades da sociedade civil e dos agricultores. Pedro Mesquita, agricultor da Agrovargem, foi, por isso, o primeiro agricultor carioca a conseguir realizar uma venda para o Pnae, em setembro de 2012, sendo que essa venda foi feita para uma escola estadual” (MASELLI, 2015: 31).

receio do que poderia a Prefeitura fazer com tais informações – somada a falta de transparência da Prefeitura tínhamos as remoções e todo um conjunto de práticas violentas que foram acentuadas com a reforma urbana para os megaeventos, fatores que geravam ainda mais desconfiança da sociedade civil.

Em 2012 houve a reeleição do prefeito Eduardo Paes (PMDB). Uma entrevistada destacou a criação de dois projetos e de uma secretaria por parte do prefeito reeleito, bem como as intenções, que ela identifica estarem por trás das ações:

[...] um dos projetos fala do fornecimento para restaurantes, de produtos orgânicos para os restaurantes do município do Rio de Janeiro. O outro fala da subsecretaria de abastecimento e de segurança alimentar. Na verdade, essa subsecretaria do Eduardo Paes, não era nenhuma secretaria que efetivasse uma segurança alimentar propriamente dita. Era uma secretaria para caber um grupo de apoiadores da reeleição do Eduardo Paes. Era uma secretaria bem eleitoreira, digamos assim. E o grupo de trabalho, que estava sendo formado para o fornecimento de alimentos orgânicos para os restaurantes, também era um grupo de trabalho voltado para dar conta de um determinado grupo de chefes de cozinha que apoiaram o Eduardo Paes no processo de eleição. Só que na época a gente conseguiu que o grupo de trabalho fosse suspenso para ser reeditado, mas nunca foi reeditado. A proposta era dos agricultores comporem esse GT, mas nunca rolou... Então, tudo isso foi movimentado a partir do processo eleitoral de reeleição do Eduardo Paes (informação verbal).

Tivemos na pasta da Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar (SEAB)²¹³ – órgão executivo da Central do Sistema Municipal de Gestão Agrícola, Pecuária, Aquicultura e Pesqueira – Wagner Montes Filho (PRB) – que não conseguiu se eleger para vereador, mesmo com a expressiva votação de 22.597 votos. Segundo a representante da UERJ entrevistada foi uma Secretaria criada sem consultar ao Consea-Rio. Os conselheiros só souberam da sua criação através do Diário Oficial do Município. Um dos representantes dessa subsecretaria – Rodrigo Urbano (coordenador de abastecimento) – foi ao Consea-Rio. Alguns conselheiros alegaram que ele era ligado a uma rede privada de supermercados. A representante do INAD, acrescentou que a SEAB apareceu como uma oportunidade para reunir técnicos capazes de suprir as necessidades que tinham enquanto Conselhos e enquanto INAD mesmo, mas logo com as nomeações se percebeu que a intenção não era levar adiante a discussão.

Nos deparávamos, então, com uma importante dimensão da gestão Paes no Rio de Janeiro, mas que não pode ser entendida como exclusiva dessa gestão, a realização de acordos e alianças que determinam os programas de governo. Isso revela as

213

Disponível

em:

http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4411125/4136206/Decreto_36690.pdf<visualizado em 25 de outubro de 2018>.

dificuldades em se fazer avançar os debates, pois recorrentemente para se obter avanços se faz necessário enquadrar aquilo que se solicita com algum tipo de vantagem por parte daquele que possui o poder de fazer acontecer.

Segundo a representante da Gerência de SAN da SMAS tratou-se de uma “coisa doida”:

Nós tínhamos uma gerência de Segurança Alimentar e lá naquele prédio tinha uma Secretaria de Segurança Alimentar. Que ele fez para o filho do Wagner Montes. Mas nunca funcionou. Nunca ele nem sentou naquela cadeira. [...]. Essa foi para ganhar o Wagner Montes, para fazer sua aliança (informação verbal).

Não custa lembrar que em 2010 Wagner Montes, então do PDT, foi o deputado estadual mais votado no Rio de Janeiro (e o deputado estadual com maior número de votos em todo o Brasil). Ele obteve mais de meio milhão de votos e cerca de 300 mil votos de vantagem para o segundo colocado, Marcelo Freixo (PSOL)²¹⁴.

A entrevistada da Gerência de SAN também mencionou a nova subsecretaria de abastecimento, que a seu ver, é outra que não deve ir para frente, dado que desde a sua criação até o dia da entrevista (07/08/2018), ela ainda não tinha nada.

Retomando as alterações realizadas na administração pública no segundo governo Paes, destacamos a criação da Subsecretaria de Inclusão Produtiva (SUBIP), na qual se ligavam as seguintes Gerências: 1. de Segurança Alimentar e Nutricional; 2. de Empreendedorismo e; 3. de Qualificação Profissional. O que mostra um desenho que visava aproximar SAN da lógica de geração de renda, talvez muito se devendo pelo trabalho realizado pela SEDES.

Em abril de 2012 tivemos no Rio de Janeiro o evento World Nutrition²¹⁵, que ocorreu na UERJ e contou com a participação de conselheiras do Consea-Rio. Nesse evento teve inclusive visita de campo em áreas onde se realizava agricultura na cidade. Destacamos tal evento para mostrar a visibilidade da cidade, bem como a importância dessa nos debates de SAN, não apenas ao sediar eventos desse porte, mas também como signatária de acordos internacionais (como o Pacto de Milão).

No ano de 2012 a Semana da Alimentação Carioca (SAC) teve como tema “Cooperativas agrícolas alimentam o mundo”. E no dia 23 de outubro o Consea-Rio

²¹⁴ Já em 2014, Wagner Montes sob a sigla do PSD foi reeleito para a Assembleia Legislativa, dessa vez com pouco mais de 200 mil votos, atrás apenas do candidato Marcelo Freixo (PSOL).

²¹⁵ Mais sobre o evento pode ser encontrado no site www.worldnutrition2012.com.br <visualizado em 10 de dezembro de 2018>.

através da Câmara Temática Permanente 1²¹⁶ (CTP-1), e fazendo parte da programação da SAC, realizou um Seminário chamado *A Participação da Agricultura Familiar no Fornecimento para Alimentação Escolar no Município do Rio de Janeiro*. O seminário aconteceu no auditório da Fazenda Modelo (esse espaço foi inicialmente criado para abrigar experiências de capacitação e experiências técnicas dos agricultores da região, mas há muito se encontra subutilizado e sem recursos), em Guaratiba.

Em 2013, buscou-se sensibilizar as entidades encarregadas de emitir DAPs, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), buscando criar um olhar diferenciado para resolver esse impasse, baseado em um parecer do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A destinação dada ao imóvel é que o define como rural ou urbano. Assim, a análise que concede ou não a DAP deve considerar o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), onde a prática das atividades no meio rural é definida como “atividade extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”. A área onde essa atividade deve ser realizada é classificada como “Imóvel Rural”, ou prédio rústico, estabelecido como área contínua, independentemente da localização. Essa visão é sustentada também pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326, de 24/11/2006). Assim, o agricultor que desenvolve suas atividades em “imóvel rural”, mas, localizado no “meio urbano”, atende as condições para se enquadrar como agricultor familiar ou empreendedor familiar rural. (Lei nº 11.326, de 24/11/2006).

A discussão sobre agricultura urbana e produção local de alimentos ganhava cada vez mais notoriedade dentro do Consea-Rio, e o Conselho, por sua vez, expandia o debate. Isso mostrou a capacidade dos representantes de movimentos de agricultura urbana de colocar suas pautas dentro do Consea-Rio, mas também o reconhecimento dos demais conselheiros da importância de se conduzir a discussão, que, inclusive, permitia ir destrinchando os meandros da administração pública, bem como embarcar na disputa sobre o modelo de cidade que se pretende.

Em 2013 também foram discutidas a necessidade da criação de um Plano Municipal de SAN e a necessidade de encaminhamento e aprovação da LOSAN-Rio. Os conselheiros buscaram se articular junto à Câmara dos Vereadores para conseguir

²¹⁶ O Consea-Rio se organiza também em três Câmaras Temáticas Permanentes (CTP): SAN e estratégias de desenvolvimento (CTP-1); Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e SAN para grupos populacionais específicos (CTP-2) e; Política, Sistema e Plano Municipal de SAN (CTP-3).

formar uma Comissão de Segurança Alimentar e Nutricional (Ata de 09 de abril).

Em 10 de abril de 2013 tivemos publicado em Diário Oficial o Regimento Interno do Conselho. Notamos ainda que a SAC (evento programado para outubro) já começava a ser discutida em março – destacamos isso para evidenciar a importância que esse evento adquiriu no espaço do Conselho.

Também no mês de abril de 2013 foi realizado um evento em Campo Grande chamado “Comércio Justo, Consumo Consciente – Redes transformando a Zona Oeste”. Promovido pela Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) e a Rede de Economia Solidária na Zona Oeste. Apontamos para esse evento para mostrar temáticas que se cruzam, no caso da economia solidária e da agricultura urbana, que tem muito a ver ainda com a relação dos conselheiros da sociedade civil no interior do Conselho – a pauta da Economia Solidária foi muitas vezes tratada no Consea-Rio pelo representante da Fiocruz, que também era do Conselho Municipal de Economia Solidária (CONDESOL) –, do reconhecimento e necessário aprofundamento da agricultura na cidade do Rio de Janeiro como fonte de renda, como atividade que permita ao trabalhador conduzir suas atividades com segurança.

Segundo a secretária executiva entrevistada o orçamento do Conselho foi, em 2012, de 120 mil reais, chegando a ser de 230 mil reais em 2014, mas esse valor foi decorrente de um erro no planejamento, pois o presidente havia posto no orçamento que nesse ano haveria Conferência, sendo que a mesma seria no ano seguinte, em 2015. Como não houve Conferência o dinheiro foi devolvido à Secretaria. Sobre os valores recentes, nos atentou a entrevistada:

No ano passado [2017], apesar da gente ter feito um orçamento, o prefeito suspendeu tudo e a gente ficou impossibilitado de gastar o dinheiro. Acho que a gente deve ter gasto uns 6 mil reais [...] para o funcionamento do Consea. Porque o prefeito cancelou tudo. Cancelou viagem, evento... Na SAC a gente teve muita dificuldade para realizar. Esse ano a gente tá com uma grana razoável. A gente tá com 22.499 reais (informação verbal).

Destacamos a questão orçamentária do Conselho primeiramente, não obstante os bons planos e discussões, ela acaba por colocar limites no que pode de fato ser implementado e, também, porque ela expressa claramente as escolhas feitas pelo poder público sobre o que se quer (e o que não se quer) apoiar. Claro que existem questões contingenciais que podem afetar o orçamento. Ao mesmo tempo, a existência de verba própria permitiria ao Conselho ampliar seu grau de influência, ao garantir o deslocamento dos conselheiros para participar de atividades externas ou mesmo produzir materiais, eventos etc. Uma autonomia maior permitiria inclusive ao Consea-

Rio realizar as compras com redes locais (de economia solidária, por exemplo) para os eventos que promove.

A representante entrevistada da Rede Ecológica destacou que o acesso ao PNAE foi um dos temas de grande destaque e que a construção e a realização (em 12 de agosto de 2013) do Seminário “Sistemas alimentares sustentáveis: desafios da inclusão produtiva para fomentar a segurança alimentar e nutricional no município do Rio de Janeiro” foi de fundamental importância para o “ponta pé inicial em conseguir sensibilizar técnicos municipais sobre o acesso ao PNAE municipal por parte dos agricultores do Rio” (informação verbal). Podemos dizer que um dos objetivos de se estimular o debate acerca do PNAE era o de fortalecer a agricultura local ao mesmo tempo que se promovia maior Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na região.

Em outubro de 2013 o então presidente do Consea – representante da AEARJ –, juntamente com o representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação (SMAC) e a representante do Conselho Regional de Nutrição da Região 4 (CRN-4) – que eram respectivamente presidente, secretário geral e coordenadora da CTP-3 – se reuniram com a vereadora Laura Carneiro (DEM) para debater a LOSAN-Rio. A busca para fazer com que o Projeto de Lei elaborado pelo Conselho andasse permanecia. Aqui, apontamos a tentativa de recorrer ao Poder Legislativo, um indício de que o diálogo com o Poder Executivo se encontrava emperrado. E isso de tal forma que um representante mesmo de uma pasta do poder executivo participasse desse processo.

Outro ponto que merece destaque foi a presença do presidente do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) no Consea-Rio. Ele propôs na ocasião que os Conselhos se encontrassem a cada três meses. A proposta não foi para frente, mas achamos importante destacar essa tentativa de aproximação, pois reconhecemos, a partir da nossa observação e participação no Conselho, uma falta de diálogo entre os conselhos existentes no município. Uma certa aproximação foi observada, ainda que pontual, na ocasião de realização da 1ª Conferência Municipal dos Direitos Humanos – que veio a ocorrer em fevereiro de 2014 – no qual estavam na comissão de organização pessoas do Consea-Rio, do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro (Comdedine), do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMDEF), por exemplo. Assim, em torno da temática dos Direitos Humanos se aproximaram diferentes Conselhos a fim de organizar esse evento.

Em março de 2014 foi eleito para a presidência do Consea-Rio um agricultor

urbano (com atuação em Vargem Grande, no Maciço da Pedra Branca), o que expressa o quanto o tema da agricultura urbana ganhou lastro no Conselho. Em nossa escrita até o momento vimos reforçando como o tema da agricultura urbana foi crescendo dentro do Conselho desde 2009. A eleição desse agricultor representa a importância que o tema alcançou. O PNAE também ganhou grande destaque nesse ano, reforçando a preocupação com a alimentação dos escolares e com o desenvolvimento de um modelo de agricultura justo para o produtor, dando preferência para o produtor local (até mesmo como estímulo para a agricultura da região). Em julho, por exemplo, foram feitos esforços para criar diálogo com o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), bem como com a Secretaria Municipal de Administração (SMA) – responsável pelos processos de compra. Também foi proposto, pelo representante da SMAC, estender os convites para a EMATER, a CONAB e o IAB (sobre direito agrário do Instituto de Advogados Brasileiros).

A LOSAN-Rio ainda estava no horizonte. Se pautava que era através dela que se ingressaria no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e assim seria possível angariar mais recursos (financeiro, simbólico, discursivo etc.) para ações na cidade. Uma conselheira da Associação de Nutrição do Estado do Rio de Janeiro (ANERJ), que já havia sido representante pelo CRN-4, destacou que estavam saindo editais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), mas que eles não podiam acessar por não estarem ainda no Sistema ou ao menos terem uma CAISAN no município.

Em 2015, ano no qual começamos a acompanhar presencialmente as reuniões do Consea-Rio, tivemos o “Fornece Rio – primeira Rodada de Negócios para a agricultura familiar”, que tratava sobre o abastecimento das escolas municipais. Nesse ano a rede pública municipal de ensino contava com 1.463 unidades escolares (1.003 escolas de Ensino Fundamental e 460 unidades de Educação Infantil), somando 654.454 alunos matriculados e uma demanda diária de cerca de 700 mil refeições. Em contrapartida, e de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tínhamos que em 2014 apenas 5 capitais brasileiras não haviam executado qualquer compra da agricultura familiar para a alimentação escolar, são elas o Rio de Janeiro (RJ), São Luiz (MA), João Pessoa (PB), Recife (PE) e Maceió (AL). Nesse mesmo ano, nas demais capitais do Sudeste tivemos Vitória gastando 34,88% dos recursos; Belo Horizonte, 29,72% e; São Paulo, 8,99%. O Rio de Janeiro havia executado 0,66% dos recursos para compra em 2013 (MASELLI, 2016).

Estivemos presentes nessa Rodada de Negócios e pudemos presenciar o desconforto dos agricultores presentes com o método de cadastramento apresentado pela Prefeitura. Vale frisar o

[...] fato de a aquisição de gêneros alimentícios para as escolas da rede municipal ser feita de forma centralizada pela Secretaria Municipal de Administração (SMA). Para participar das chamadas públicas, os interessados devem se inscrever no Cadastro de Fornecedores da Prefeitura do Rio de Janeiro, órgão responsável por todas as compras institucionais, sejam alimentos ou não. De acordo com as informações disponibilizadas no site do órgão, cobra-se do Grupo Formal de agricultores uma série de documentos que extrapola as exigências estabelecidas na Lei nº 11.497/09 e nas resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que regulamentam o tema (MASELLI, 2015: 31).

Desconfortos outros puderam ser vistos durante a fala dos representantes da Vigilância Sanitária da cidade do Rio de Janeiro (VISA-Rio), instituição que possui acento no Consea-Rio: sobre a qualificação técnica da produção (rotulagem, traslado etc., nesse sentido eram mostradas uma série de legislações específicas), sobre a forma de tabelamento dos preços etc. Na separação física mesmo do auditório no qual ocorreu o evento se via uma forte distinção, tendo à frente do auditório os representantes de cooperativas de fora do estado e a maior parte dos agricultores ao fundo, a distinção era perceptível inclusive pela indumentária. Esses aspectos nos são interessantes porque através deles chamamos atenção dos(as) leitores(as) para os aparatos simbólicos presentes a todo instante – está nas roupas, nos tratamentos, na ordem das falas etc.

No Fornece Rio o representante do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Arnaldo Campos, destacou a importância de se aproveitar o momento das Olimpíadas, para que o Rio fosse exemplo de cadeia produtiva de alimento saudável. Ele destacou a presença de mais de 30 cooperativas. Os representantes do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) presentes destacaram a necessidade de se “territorializar” a compra, bem como de se organizar os agricultores e de instrumentalizá-los, de se capacitar as merendeiras, de fortalecer os conselhos escolares, de aumentar a credibilidade das prefeituras – o SEBRAE foi contratado para dar consultoria. A representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) destacou que o Rio de Janeiro pouco evoluiu de 2009 até o dia do evento (2015). O representante da Secretaria Municipal de Administração (SMA) falou da forma como se efetuará a compra de gêneros alimentícios na cidade, da necessidade de se realizar um cadastro on-line para que a Prefeitura soubesse dos itens que os agricultores têm. O responsável pelos contratos e licitações destacou que a Prefeitura foi acionada pelo Ministério Público e que isso exigia agilidade deles, por essa razão, segundo o mesmo,

num primeiro momento as compras seriam realizadas através das cooperativas e apenas num momento posterior se trataria com os agricultores individuais. O evento durou todo o dia, mas os presentes só tiveram espaço aberto para se colocarem na última hora. Um dos pontos destacados pelos agricultores é que a forma como o processo se dava – de cima para baixo, sem entender as peculiaridades envolvendo o tema, que, inclusive, poderiam ser melhor compreendidas se o governo de fato desse a devida atenção para os órgãos de participação – facilitava a vida das grandes cooperativas, deixando a maior parte deles de lado – o que também nos permite interpretar que se trata de que frente a interesses concorrentes, as administrações favorecem um determinado setor em detrimento de outros. Outro ponto foi sobre o preço dos gêneros alimentícios, da necessidade de se respeitar o artigo 29 da Resolução 26 (de 17 de junho de 2013), na qual os preços devem atender todos os insumos (embalagem, frete etc.). Por fim, um agricultor destacou a força da agricultura do estado, são 20.000 DAPs, apesar de serem apenas 17 DAPs jurídicas.

Ou seja, os agricultores com DAP física enfrentavam condições que praticamente os impedia de comercializar com a Prefeitura do Rio de Janeiro. Essa luta foi conduzida nos anos seguintes com o constante acionamento do Ministério Público por parte dos movimentos ligados aos produtores locais de gêneros alimentícios. As primeiras vendas institucionais, a título de exemplo, feitas pelos agricultores da cidade do Rio de Janeiro com DAP foram para escolas da Rede Estadual de Ensino, nas quais o processo é descentralizado e o diretor da escola possui maior autonomia. A descentralização do processo facilita, mas não impede que haja a formação de “esquemas” que favoreçam velhos fornecedores.

Sobre dificuldades de retirada das DAPs pelos agricultores urbanos, temos, a partir do disponível na página da AS-PTA²¹⁷, que:

Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, os agricultores residentes no Maciço da Pedra Branca relatam dificuldades para renovar os registros de lavradores, documento emitido pela Prefeitura. Este fato é o reflexo de uma tendência dos governos municipais da região metropolitana de realizar mudanças nos Planos Diretores desconsiderando as zonas rurais e as práticas agrícolas realizadas nestes locais. Estas mudanças nos planos diretores municipais vão ao encontro de interesses fiscais dos municípios, na medida em que os impostos urbanos, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), são mais lucrativos que os impostos rurais, como o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Somam-se a isso, interesses de especulação imobiliária e de valorização de terrenos para construção de empreendimentos nestas regiões. Os registros de lavradores

217<http://aspta.org.br/2013/02/semear-politicas-publicas-para-a-agricultura-familiar-urbana-e-periurbana-do-rio-de-janeiro/>

são documentos importantes para facilitar a comercialização de produtos, dar acesso a créditos e até dar entrada em pedidos de aposentadoria rural.

Outro fator determinante para as dificuldades dos agricultores urbanos e periurbanos em conseguir regularizar seus certificados e documentos está relacionado a sua natureza pluriativa. A forte relação dos agricultores com as atividades típicas dos meios urbanos faz com que estes trabalhadores se dividam entre atividades econômicas tipicamente rurais e outras tipicamente urbanas, como os serviços domésticos e o comércio, no caso das mulheres, e os serviços de construção civil, no caso dos homens. A característica pluriativa da agricultura periurbana muitas vezes traz dificuldades para o reconhecimento destes lavradores como agricultores familiares.

Em 2015 foi realizada a IV Conferência de SAN do município do Rio de Janeiro. Acompanhamos os debates em quatro (Campo Grande, Glória, Bonsucesso e Colônia Juliano Moreira) das cinco Pré-Conferências e também na própria Conferência, que foi realizada na UERJ. As discussões durante as Pré-Conferências abarcaram várias dimensões na luta por SAN: renda e estilo de vida, agrotóxico, alimentos ultra-processados, obesidade, uso da água, acesso ao alimento saudável (a comida de verdade) etc. O público era bastante diverso e em todos os eventos que estivemos presentes encontramos auditórios cheios e um público interessado, o que a nosso ver confirma o posto pela entrevistada da ONG *Humanitas*, que com a organização de Pré-Conferências o tema teria maior amplitude e destaque. Mas retomamos a crítica da agricultora logo após a III Conferência, no sentido de ser preciso que haja continuidade do que se viu antes nas Pré-Conferências com o que se vê durante a Conferência.

A IV Conferência contou com a participação de ilustres figuras na discussão do tema de SAN, como Maria Emília Pacheco e Chico Menezes – que à época eram respectivamente presidente e ex-presidente do Consea Nacional. O auditório na UERJ estava cheio e a forma de condução do debate, em pequenos grupos, permitiu que um número grande de pessoas colocasse suas ideias e questões. A Conferência se encerrou trazendo consigo aproximadamente 100 propostas formuladas pelos conferencistas. Foi intensa ainda a discussão acerca das representações a serem tiradas para a Conferência Estadual. Posteriormente à IV Conferência, no Conselho, da mesma forma como foi posto logo após a realização da III Conferência, tivemos críticas dos conselheiros que se mobilizaram para a realização das atividades sobre aqueles que não compareceram nem nas Pré-Conferências nem na Conferência. Novamente a falta de mobilização por parte de uma quantidade significativa de conselheiros se tornou o centro da discussão – o que entrou em críticas como sobre os conselheiros representantes governamentais que chegam, assinam a pauta e vão embora, atitude posta como desrespeitosa por muitas das entrevistadas.

Em outubro de 2015 ocorreu também o I Encontro Nacional de Agricultura

Urbana (ENAU), organizado pelo Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU), pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Daremos ênfase a tal Encontro por considerarmos ele um marco no que diz respeito a relação entre a agricultura urbana e o debate de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na cidade do Rio de Janeiro. No mais, a partir dos debates presentes nesse evento podemos compreender melhor a cidade. Desse Encontro, que contou com a participação de muitos conselheiros do Consea-Rio, destacamos algumas falas e debates. Tivemos a presença da então presidente do Consea Nacional, Maria Emília Pacheco, que em sua fala destacou que na Conferência Nacional de SAN, em 2004 já se começou a falar sobre Agricultura Urbana (AU), ainda que de forma insipiente. Hoje, o debate de AU não é mais insipiente e a produção urbana e periurbana está, inclusive, na Lei de Segurança Alimentar (artigo 22º da Lei 11.346). Outros pontos foram tocados, tais como os monopólios dos supermercados, o uso das áreas ociosas da cidade, a questão da terra, a distribuição de equipamentos de SAN, o protagonismo das mulheres, a luta por autonomia econômica, a luta pela qualidade de vida e direito à saúde, o direito à cidade, a manutenção do PAA, o aprofundamento do debate acerca das normas sanitárias, o uso dos agrotóxicos e as sementes transgênicas, o uso e a qualidade da água, a especulação imobiliária e a privatização do espaço público, a violência crescente, a falta de saneamento básico, o problema da mobilidade urbana etc.

A agricultura urbana se propõe a discutir e a disputar a cidade e traz no seu bojo uma série de discussões. A luta se dá ainda contra a invisibilização da agricultura na cidade. Pairava a reflexão de como tornar a agroecologia uma luta popular. Na fala de um representante da Fundação Oswaldo Cruz e que também era membro do Consea-Rio foi destacada a necessidade de se criar um diálogo com a população que não está organizada, sem ser atravessado por interesses partidários ou outros interesses que não estejam conectados com a luta. A necessidade de ação num contexto no qual temos um prefeito “que não tem o mínimo de respeito pela cidade”. Destacou ainda que foram várias comunidades que desapareceram nos últimos 10 anos. A professora Annelise Fernandez (UFRRJ) destacou a criação do Parque Estadual da Pedra Branca (1974), de como a legislação que criou o Parque ignorou as atividades feitas pelos agricultores da região, até mesmo proibindo tais atividades. Além dessa legislação ambiental que não dialoga com a realidade, temos a constante ameaça de remoção, o que gera uma “desterritorialização subjetiva”, pois a ideia de remoção é o tempo todo suscitada,

mesmo que sem concretude.

Uma mesa que suscitou longo e acalorado debate no ENAU foi sobre o direito de plantar na cidade, associado a marcos legais. Uma motivação importantíssima foi o desaparecimento da DAP de um agricultor, que na época era presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade do Rio de Janeiro (Consea-Rio). Nessa mesa tivemos Tatiana Motta, que destacou o lado político dos textos jurídicos, o jogo de interesses. O fato de uma série de legislações que se opõem e que o gestor pode usar de interpretações diversas para justificar tal ou qual ação. A interpretação sempre é fundamental. Outro presente foi o delegado do MDA no estado do Rio de Janeiro, José Otávio. Ele foi uma figura que antes do ENAU compareceu no Consea-Rio duas vezes e que depois ainda compareceu mais outra vez – nessa época (2015) tivemos algumas assembleias do Consea-Rio discutindo praticamente apenas o assunto DAP, agricultura urbana e fornecimento de alimentos para as escolas municipais através do PNAE. Foram constantes a procura pela Delegacia do MDA no Rio de Janeiro para se buscar resolver a questão da DAP. Vale constar que ainda hoje a relação com tal Delegacia é intensa – agora com uma delegada. A fala do delegado no Encontro foi no sentido de apontar que existem grandes interesses que emperram os interesses dos mais necessitados, tendo sido o nosso Estado construído para atender os interesses da Casa Grande. Ele visitou a área em questão (onde o presidente do Consea-Rio tinha sua roça) e a partir daí começou a intervir fazendo contato com os técnicos do MDA em Brasília. Um próximo passo era o de se reunir com a parte atingida, o INEA e a EMATER – órgãos estaduais.

O presidente do Consea-Rio também fez fala no sentido de que estava dado que as Leis eram para os poderosos. Mas, que apesar dos pesares, se saía do ENAU com novo ânimo. Criticou o modelo de cidade que só pensa em turismo e em Olimpíadas – no dia anterior um assessor-técnico da AS-PTA criticou que representantes do MDS estiveram na cidade para resolver questões das Olimpíadas, mas que não sentaram para discutir Agricultura Urbana. Falou do abastecimento da cidade do Rio de Janeiro, com a dependência que se possui frente a outros municípios. Destacou que uma crise nos transportes rodoviários, ou qualquer coisa que fechasse a região serrana (quando dos deslizamentos em 2011 enfrentamos na cidade do Rio de Janeiro problemas de abastecimento de alguns gêneros alimentícios), por exemplo, geraria um grande abalo na cidade. Mônica Cox, professora da UFPE, destacou que os direitos são conquistados em processos de luta e que é importante as organizações aprenderem a lidar com as

contradições imputadas pelo campo do direito.

Outras falas foram realizadas, como as que destacaram os artigos 70 (que trata de áreas de especial interesse agrícola, bem como de outras áreas de especial interesse), 161 (que trata como diretriz para a política ambiental o estímulo a práticas de manejo agrícolas de baixo impacto ambiental com o objetivo de preservação do meio ambiente, da fauna, da flora e de recursos hídricos) e 248 (que trata do incentivo às atividades agrícolas e pesqueiras como parte da política de desenvolvimento econômico do município) do Plano Diretor (Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011) onde se faz menção à prática de agricultura no município. O que mostra não apenas uma certa dose de contradição dentro do próprio corpo da Lei, mas também que existem brechas que permitem seguir por rumos diversos a depender dos interesses das pessoas e grupos dotados da capacidade de orientar o desenvolvimento urbano.

A representante da Rede CAU e também do Consea-Rio destacou a falta de interesse do prefeito e o absurdo do sumiço da DAP implicar em perda financeira para o agricultor – a DAP desapareceu quando se fechava uma compra para o PNAE. Destacou ainda o “jogo de empurra” entre os representantes dos órgãos competentes, numa contínua transferência de responsabilidade entre os órgãos governamentais, numa falta de clareza de como proceder para resolver a situação, o que gerava um desgaste ainda maior.

Outro presente (cujo nome não vem ao caso) fez fala denunciando que a diretora para o qual seriam vendidos os gêneros alimentícios disse não entender a recomendação que havia recebido de comprar os gêneros alimentícios de uma cooperativa do Espírito Santo, apontando os interesses escusos na campo do fornecimento da alimentação escolar (no caso do governo do estado).

Annelise Fernandez destacou a presença da Emater na cidade, que sua função aqui se dá pela existência de agricultura no território e que não foi fácil tirar as DAPs. Tatiana Motta voltou a falar, destacando que não é legislação, mas (falta de) vontade política, que pode ser interessante ir ao Ministério Público, mas que os trâmites são morosos e que muitos juízes são pouco sensíveis com as questões agrárias e do campo. O presidente do Consea-Rio também retomou a fala e pôs que a sua DAP não era de área de conservação e que seus documentos desapareceram sem que ele tenha sido avisado. Foram feitas novas críticas à Emater, empresa responsável pela emissão das DAPs – no Rio, a Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ), que credencia os pescadores, passou, junto a EMATER, a poder emitir tais documentos,

enquanto o papel do MDA é o de credenciar as entidades que podem emití-los (a delegacia do MDA delega, não investiga). Um morador de um quilombo existente no Maciço da Pedra Branca destacou que em 40 anos de Parque o que se fez foi construir uma guarita onde não fica ninguém e que quem defende e manteve aquele território são as pessoas que lá vivem, que hoje são criminalizadas pelas instituições estatais.

Todas essas questões postas acima mostram as dificuldades encontradas na cidade do Rio de Janeiro quando se trata do incentivo à agricultura. O modelo de desenvolvimento urbano escolhido nas últimas décadas não contempla essa atividade econômica e social. As dificuldades “forçam” a atuação dos movimentos sociais em prol da agricultura urbana na cidade do Rio de Janeiro a atuar em diferentes frentes. Uma delas, como vimos destacando, é a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

No final do ENAU tivemos a produção de uma carta política intitulada *Agricultura Urbana e Direito à Cidade: Cultivando Saúde e Comida de Verdade*²¹⁸, na qual se destacou inicialmente que foram reunidas mais de 250 pessoas, na maioria mulheres, vindas de mais de 20 estados do Brasil. Outros pontos em destaque foram a articulação entre o Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU) com os fóruns e redes de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e de Agroecologia. Que em conjunto somam forças para combater os conflitos no espaço urbano:

Essas ameaças e conflitos têm suas raízes, principalmente, no projeto de mercantilização dos espaços urbanos que se dá em detrimento dos modos de vida locais e das formas de uso e ocupação protagonizados pelas/os protagonistas de lutas e mobilizações que convergem com a agricultura urbana. Nesse sentido, repudiamos o processo de mercantilização da natureza e das relações sociais nas cidades, que impacta diretamente a qualidade de vida, a relação com o território e o acesso ao alimento de qualidade. Não aceitamos o pacote tecnológico oferecido pelo agronegócio, totalmente inadequado para o ambiente urbano. Combatemos a especulação imobiliária e a política de remoções que promovem a exclusão social, e que dificultam e impedem o acesso aos recursos naturais pelas populações nas cidades (Carta Política do Encontro Nacional de Agricultura Urbana - ENAU).

Nas proposições tivemos em destaque a busca por reconhecimento dos sujeitos da agricultura urbana e do protagonismo das mulheres em tais práticas, bem como a manutenção do PAA, a garantia do acesso à terra e de assistência técnica, a viabilização da emissão de DAPs, a valorização das práticas de educação alimentar nas escolas etc.

A Carta Política traz um pequeno panorama histórico que nos é interessante. A proposta elaboração de políticas públicas para a agricultura urbana esteve presente nas Conferências Nacionais de SAN (2004, 2007 e 2011). Em 2007, foi realizada uma

²¹⁸<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Carta-Pol%C3%ADtica-ENAU.pdf><visualizado em 15 de setembro de 2018>.

pesquisa nacional sobre a agricultura urbana e periurbana, que deu origem ao documento: Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para a sua Promoção. Com base em tal documento o MDS lançou o programa de Centros de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana – CAUPs. Em 2012/2013 o MDS interrompeu os fomentos que vinha dando para a agricultura urbana e periurbana, ao que o CNAU reagiu e mandou uma carta para a ministra do MDS. Nesse momento o Consea Nacional passou a acolher e a incorporar mais fortemente a pressão pela construção de políticas públicas em AU. O Consea Nacional, no final de 2014, após o CNAU apresentar um documento (Subsídios para uma Política Nacional de uma Agricultura Urbana e Periurbana), criou um Comitê em sua CAISAN para discutir esse tema de maneira detida, de tal forma que pouco mais tarde foi apresentada pelo Consea Nacional o documento “Subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP)”, em construção junto ao CNAU.

Como pudemos perceber pelo descrito acima, o ano de 2015 foi intenso e a pauta da agricultura urbana foi central. Mas aconteciam outros movimentos mais, como o reconhecimento da Feira Estadual da Reforma Agrária Cícero Guedes²¹⁹ no centro da cidade como de interesse cultural e social do município, uma maior atuação no Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) na cidade do Rio de Janeiro e o aprofundamento da discussão sobre agricultura e alimentação em diversas áreas de conhecimento – nesse sentido destacamos a Jornada Universitária em Defesa da Reforma Agrária (JURA), hoje (2019) na sua sexta edição, que tem sua importância ao levar o debate para diversos cursos universitários. No mais, o debate acerca da reativação ou ampliação dos equipamentos públicos de SAN, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos, permaneciam escassos (destacadamente, no Consea-Rio, que é o espaço sobre o qual nos debruçamos).

Em 2016 quem assumiu a presidência do Conselho foi a representante da Rede Ecológica à época – ela venceu a votação, na qual concorreu com o representante da AEARJ²²⁰. A sua formação em direito, como destacado por algumas entrevistadas,

²¹⁹A Lei 59.999/15, do vereador Renato Cinco (PSOL), tornou “reconhecida, como de interesse cultural e social para o Município do Rio de Janeiro, a Feira Estadual da Reforma Agrária Cícero Guedes realizada anualmente no Largo da Carioca, Centro, na segunda semana de dezembro”.

²²⁰ Votaram a favor do representante da AEARJ, as seguintes instituições: Ser Alzira Aleluia, SESC, UNACOOOP, Organização Religiosa Ile Ashe Aira Serenti, TECAF, AEARJ. Os votos favoráveis à representante da Rede Ecológica viram das seguintes instituições: Rede CAU, Ação da Cidadania,

poderia auxiliar na superação das dificuldades legais para a aprovação de algumas propostas do Consea-Rio, principalmente a LOSAN-Rio, que voltou então a ganhar centralidade.

Podemos agora vivenciar o processo eleitoral e a chegada de novas instituições ao Conselho. Destacamos sobre esses pontos o baixo número de instituições inscritas para o processo. Boa parte dos(as) novos(as) conselheiros(as) apresentou algumas dificuldades iniciais relacionadas com o conhecimento em torno do tema da SAN. Sem um momento específico para tratar da formação dos(as) novos(as) conselheiros(as) acaba que eles(as) se veem tendo que se ajustar à dinâmica do espaço. Assim, os(as) conselheiros(as) mais antigos são os que dispõem de mais recursos para orientar as discussões e propor pautas e agendas. Um movimento interessante que se passou foi o de termos pessoas que assistiam e participavam das reuniões do Consea-Rio como convidados, dessa forma, quando eleitas para constituir “oficialmente” o Conselho, elas já estavam instrumentalizadas e conhecedoras da forma de operar. Com o tempo essa prática de convidar pessoas e instituições foi se tornando mais comum. Hoje, as reuniões são muitas vezes divulgadas nos meios virtuais de comunicação.

No começo da gestão de 2016 tivemos três vacâncias (movimento negro, de mulheres e urbano) na eleição dos representantes da sociedade civil. As vacâncias já haviam ocorrido em outros períodos, como voltaram a ocorrer em 2018 (instituição religiosa e movimento de mulheres). De certa forma essas vacâncias evidenciam a falta de lastro comunicativo do Conselho, falta também de visibilidade frente a sociedade civil. O que suscitou esforços, até o presente, de movimentar as redes sociais a fim de popularizar o nome do Conselho.

Com a nova presidência foi possível caminhar mais largamente para a resolução acerca do impasse da emissão de DAPs para os agricultores urbanos – ela e a secretária executiva do Consea-Rio estiveram em Brasília e conseguiram conversar diretamente com o responsável no Poder Executivo pelo fornecimento das DAPs. Foi durante a sua gestão que se acentuou a relação com a Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário no estado do Rio de Janeiro, por exemplo. Nesse sentido, tivemos que ela circulou pelos espaços (destacadamente os mais burocráticos, órgãos do poder executivo e judiciário, gabinetes etc.).

Logo no começo da gestão da representante da Rede Ecológica o diálogo com a

ANERJ, FIOCRUZ/PDCFMA, Instituto de Nutrição/UERJ, Rede Ecológica. Houve empate. Após conversas o representante da AEARJ retirou a candidatura.

Prefeitura se mostrou bem trabalhoso. Nessa época foi a uma plenária do Consea-Rio uma subsecretária (Tatiana da Costa) da Secretaria Especial de Abastecimento e Segurança Alimentar. Na plenária ela foi inquirida pelos conselheiros sobre a atuação da Secretaria, ao que a representante da pasta em questão respondeu que existiam três projetos para a agricultura da cidade do Rio de Janeiro, mas que ela não poderia dizer, dado que estava em sigilo. No mais, ressaltou a necessidade de se mapear a agricultura da cidade, com os nomes e produção dos agricultores. As duas questões foram extremamente questionadas, a primeira por conta da Prefeitura ter políticas em segredo com o Conselho, e a segunda, pela suspeita com o que se faria com tais informações – quase que logicamente a ideia de segredo tornou impraticável a concordância com a ideia dos conselheiros auxiliarem num mapeamento a ser realizado pela Prefeitura.

Nessa nova gestão foi realizado também um esforço para se obter dados a respeito da (in)segurança alimentar do carioca. Para tanto foi solicitado à Assistência Social da Prefeitura que quando realizassem a construção de questionários para fazer cadastramentos – como, por exemplo, fazem os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) ou para a concessão do bolsa família carioca, dentre outros programas da pasta – que eles trouxessem questões referentes à alimentação. A Secretaria em questão não atendeu a essa demanda, que também serviria na construção de um documento a fim de atestar ainda mais a necessidade de uma LOSAN no município.

Continuavam também as tentativas de se ampliar o debate na sociedade civil. A fala da secretária executiva entrevistada, a respeito da Semana da Alimentação Carioca (SAC) de 2016 nos ajuda a compreender que ainda se faz presente e forte a dificuldade de se alcançar visibilidade na Prefeitura mesmo:

Na SAC de 2016 o lanche fornecido tinha até traquinhas. E isso acabou comigo. Eu tentei devolver os lanches, mas não era possível devolver.... Eu tentava viabilizar, dar um jeito nas coisas. Hoje em dia eu não fico mais tentando tapar o sol com a peneira. Esses são os problemas da instituição, não é um problema da [...] secretária executiva do Consea. É um problema de como o funcionalismo, os servidores, e também o poder público veem a importância da segurança alimentar no dia-a-dia das suas atividades. [...]. A gente tá num lugar que não prioriza a segurança alimentar [...], nem na discussão de política pública, nem no dia-a-dia na sua própria alimentação (informação verbal).

Mesmo assim a entrevistada acredita no crescimento do tema na Prefeitura, mesmo que não no ritmo desejado:

A discussão de SAN tem crescido muito nos últimos anos, ela tem impactado muito na Prefeitura. Nesses últimos dois anos a gente conseguiu colocar na mesa muitas discussões de políticas públicas e de segurança alimentar. Não é à toa que da gestão passada para essa a gente tá conseguindo implementar políticas públicas de segurança alimentar em duas secretarias: a de educação

com o PNAE e a SMDEI²²¹ com o Conselho de Desenvolvimento Rural. Então, a gente conseguiu sair do zero para levantar a discussão. A gente tá muito no começo. Mas, sair da inércia é sempre o maior esforço (informação verbal).

Em 2016, ano de eleição para a Prefeitura, o Consea-Rio junto a Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) preparou uma Carta com reivindicações para ser apresentada e assinada pelos candidatos a prefeito que pleiteavam no segundo turno. A ideia era de que ambos se comprometessem com as pautas da AU e de SAN previamente. O candidato Marcelo Freixo (PSOL), que tinha em seu programa uma proposta de criação de incentivos para áreas de cultivo nas zonas rurais do município, assinou a Carta, diferentemente do candidato Marcelo Crivella (PRB), com o qual sequer os responsáveis pela Carta conseguiram se encontrar. Acabou que quem ganhou a eleição foi Marcelo Crivella (PRB)

O debate acerca da agricultura urbana continuou a ser conduzido no espaço do Conselho. Em abril de 2017 tivemos o lançamento da Cartilha para Grupos Formais da Agricultura e Empreendedorismo Familiar, que foi lançada pela Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses. Isso nos mostra que o desenvolvimento da pauta nos anos anteriores dava frutos.

A secretária executiva entrevistada destacou que na atual gestão, com Marcelo Crivella como prefeito da cidade, alguns pontos avançaram, não por conta dele, mas por conta de pressões tanto da sociedade civil quanto do Poder Judiciário, através do Ministério Público.

[...] por mais que esta gestão do Crivella seja complicada, a gente acabou conseguindo dialogar com o secretário de educação, mas muito por conta do incentivo que o Ministério Público deu. [...]. Dentro da discussão do PNAE, o MP falou para a Prefeitura: “eu quero que vocês cumpram os 30% de fornecimento da agricultura familiar para o PNAE”. [...]. “ou é isso ou eu vou colocar um processo”. Porque nessas discussões com o MP ainda não tem um processo propriamente dito São conversas de negociação mesmo, e tão surtindo efeito. Então para a Prefeitura não ser processada eles resolveram viabilizar a compra. E estamos aí no começo desse processo todo (informação verbal).

Ao ser perguntada sobre a busca do Consea-Rio pelos poderes legislativo e judiciário devido a complicada relação com o Poder Executivo, a secretária executiva respondeu que:

O Consea investiu no diálogo com o executivo por muitos anos. E durante todos esses anos, praticamente nada andou... Assim, andou no sentido de um gestor já começar a reconhecer a existência da segurança alimentar, receber o presidente do Consea... Ter algum patamar de reconhecimento de que existe

²²¹ SMDEI é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação, que teve como secretária Clarissa Garotinho (PL). A SMDEI se ocupou das atribuições da SEDES - Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário.

uma mobilização, toda uma articulação da sociedade civil. Politicamente os gestores passaram a ter respeito com esse segmento. Mas, isso não significa que o segmento da segurança alimentar representa alguma força política grande o suficiente para convencer os gestores (informação verbal).

Para a entrevistada “os gestores não se mobilizam pela importância da política pública propriamente dita, eles se mobilizam conforme o quanto tal política pública mobiliza a população ou mobiliza os parceiros ou mobiliza o quanto eles vão ganhar...”. Ela destacou que “tem que ter algum ganho, que seja eleitoral, que seja na pesquisa política de aceitação ou que seja economicamente”. O que, para a entrevistada, “é muito frustrante, porque são outras formas de avaliar o que é ou não importante” (informação verbal). Essas concepções representam parte significativa do que encontramos em muitas das entrevistas.

A LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (LOSAN-RIO)

Como vimos a discussão acerca da LOSAN-Rio juntamente com o esforço de aprová-la estava presente no Conselho desde o ano de 2010. Até 2018, quando o Projeto de Lei foi arquivado, o processo tramitou na Prefeitura passando por diversas instâncias, mas sempre retornando para o Consea-Rio para que uma alteração ou outra na redação do projeto de lei fosse feita. Na gestão que se iniciou com a representante da Rede Ecológica à presidência buscou-se outras alternativas, uma delas foi recorrer a vereadores da cidade. O vereador Renato Cinco (PSOL) acabou assumindo essa demanda – ele protocolou um novo projeto contendo o texto da Losan-Rio em 2017.

A representante da Rede Ecológica entrevistada destacou a importância da LOSAN-Rio pelo seu caráter mandatório. A representante do INAD destacou ser essa Lei um marco e que a consolidação da mesma facilitaria a cobrança sobre o poder público. A secretária executiva destacou que a LOSAN-Rio é o básico para o Consea-Rio existir de fato – como o Conselho foi criado por Decreto ele é frágil no sentido de ficar a mercê da vontade do Poder Executivo, a LOSAN-Rio implica em por o Consea-Rio no marco legal da cidade. A representante do CRN-4, destacou que para a aprovação da LOSAN-Rio era necessário sensibilizar o gestor, bem como buscar compreender mais exatamente os empecilhos jurídicos postos por eles. Algumas entrevistadas destacaram também a importância dessa Lei para o ingresso no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Na primeira gestão do Conselho na qual se elaborou a minuta do LOSAN-Rio (em 2010), algumas entrevistadas destacaram a volta constante do processo por conta da solicitação de um Fundo para SAN no município. A presidente da época, em entrevista, discordou dessa hipótese, até porque o texto foi modificado muitas vezes, mesmo assim não passou. Ela preparou o texto da LOSAN do município inspirada no texto da LOSAN estadual, que estava sendo posta em votação na época (e logo depois foi aprovada). O texto inicial foi tratado conjuntamente pelos conselheiros até ser posto para seguir os trâmites legais. Chegou-se mesmo a ter uma audiência pública na Câmara (em 17 de agosto de 2010). Ela destacou em entrevista algumas barreiras à Lei:

[...] os empecilhos eram um desconhecimento do próprio poder público do que era aquilo. E por mais que eu argumentasse, explicasse, que a LOSAN traria à Prefeitura “n” benefícios, né?! Existia isso: um desconhecimento do poder público. Não sei se hoje ele já tem [conhecimento sobre a pauta]... Assim como eles não sabiam o que era Consea, LOSAN era para eles outra sopa de letrinha. Isso era um problema: o desconhecimento do assunto... Outro problema era o corporativismo, que travou por bastante tempo por conta de mudar o formato do que estava enquanto Conselho, isso deu uma boa travada... (informação verbal).

A secretária executiva entrevistada destacou que na gestão 2012-2014 se buscou seguir tudo o que punha a Procuradoria, mesmo assim não adiantou. A representante do INAD citou ainda a Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN), que foi concluída em 2011 após longo processo coletivo de criação, mas que até agora não foi levada à votação. O que demonstra também a falta de interesse dos gestores sobre o tema.

A representante do Instituto de Nutrição da UERJ destacou a procura pelos vereadores na busca de aprovar a LOSAN-Rio, bem como a posição dos representantes do poder público, que se situavam em algo como “eu vou procurar os vereadores para dizer que a pasta aqui da Prefeitura não tá realizando o seu trabalho, se eu sou técnico daqui”. Essa representante destacou ainda que “se você não tem a sociedade civil muito fortalecida, acaba que a representação do poder público, mesmo sendo um terço, é uma representação que acaba tendo um peso muito grande na decisão, se os processos vão andar ou não vão andar” (informação verbal).

A secretária executiva entrevistada destacou a necessidade do Consea-Rio ter mais visibilidade, através de páginas na internet, vídeos e mais eventos como a SAC, pois isso ajudaria a sociedade civil a fazer valer seu desejo por uma Lei Orgânica de SAN. Ela acrescentou ainda que é preciso realizar cada vez mais ações, afinal, “como eu chamo as pessoas para participar de um espaço para realizar coisas, se a gente ainda não realiza coisas” (informação verbal). Isso mostra a complexidade da questão, pois,

buscando-se demasiadamente os marcos legais, pode ocorrer de se perder força em atuações outras, mas seguindo o caminho inverso acaba-se ficando num movimento institucionalmente frágil que pode ser desmantelado muito facilmente. Nesse caso, era preciso encontrar um equilíbrio – correspondente com a realidade do Conselho. Outra questão complexa que versa sobre o equilíbrio de forças está no próprio fortalecimento do espaço de participação, dado que fortalecendo-o pode-se aumentar sobre os gestores a pressão, o que pode fazer com que os mesmos não permitam que tal espaço se fortaleça demasiadamente.

A representante da UNEGRO nos trouxe um pouco do histórico sobre a construção da LOSAN estadual. Essa, foi levada à Assembleia Legislativa pela deputada Alice Tamborindeguy (PSDB), segundo a entrevistada:

[...] uma socialite que era presidente da Comissão de Segurança Alimentar da ALERJ. [...]. Como uma socialite vai demandar alguma coisa para mim? Já sei que isso é uma furada, que é uma palhaçada. Para a nossa surpresa a Alice Tamborindeguy [PSDB] deu todo o respaldo... Tinha uma nutricionista na equipe dela de assessores. E todo mundo recebeu atenção. E a gente conseguiu escrever a LOSAN com ela. E aí a LOSAN tinha o que a gente queria. Você lembra uma história da LOSAN municipal ter tudo o que a gente queria? Ficou anos e anos atrás disso... Então, lá também. Mas ela costurou isso, a tal da socialite Alice Tamborindeguy... (informação verbal).

Se retomarmos o exposto no Quadro 7 veremos que não é um consenso a ideia de que se tinha na LOSAN-RJ o que os conselheiros estaduais queriam. Mas, é interessante destacar como se conseguiu aprovar uma Lei através da “costura” de uma deputada pouco envolvida com o tema. Durante a pesquisa se mostrou evidente a importância sobre quem são os atores que apresentam um projeto de lei, seja pelo executivo, seja pelo legislativo. As orientações político-ideológicas de certos atores faz com que eles vetem ou não ponham sequer para discussão o que venha de seus “inimigos” políticos – como as pautas tratadas nesta dissertação, em escala municipal, foram quase sempre colocadas pelo espectro à esquerda no cenário políticos, presenciamos muitas vezes as correntes de direita e conservadoras vetando ou não deixando as propostas seguirem seu curso.

Sobre a LOSAN municipal, a representante da UNEGRO destacou:

A LOSAN me frustrou muito. Primeiro saber que há 10 anos atrás... Ela ficou rolando 10 anos. Há 10 anos o Estado conseguiu emplacar a sua LOSAN com uma socialite, o governo do município do Rio de Janeiro não consegue emplacar a LOSAN feita pelos Conselheiros. E aí piora. Porque quando entra uma Frente Parlamentar o troço é vetado. Quando tudo tá certo, deu errado. Então, sobre a importância da LOSAN... É a Lei que determina tudo. O SISA, o funcionamento de qualquer Câmara Temática, qualquer... Tudo tá escrito ali. Embora a gente tenha muita coisa em funcionamento, mas a LOSAN nos regulamenta, vamos dizer assim... Se for me avaliar, se eu for me autoavaliar, eu me sinto impotente nesse Consea. Na verdade eu me sinto

impotente nos dois Conseas, mas nesse municipal eu me sinto mais impotente... Eu não consigo mudar uma esquina sequer, um canteirinho. Eu ainda não consegui fazer nada para isso mudar. E eu não consigo. E o próprio Consea parece que fica esperando as coisas acontecerem... Eu acho que tem algumas pessoas que tem insights de realizar coisas...(informação verbal).

Os pontos que a entrevistada nos traz são muito interessantes. Primeiramente sobre a importância da LOSAN-Rio, mas também sobre o trâmite dessa lei no âmbito do estado. No estado a lei foi apresentada por uma socialite, alguém sem muita conexão com os movimentos que carregavam essa pauta na sociedade civil. E desse jeito a lei foi aprovada na Assembleia Legislativa (ALERJ). Na Prefeitura do Rio, a LOSAN levada pelo Consea-Rio, instituição que faz parte do corpo estatal, legítima para o debate de SAN, foi barrada. Conduzida a um vai e vem administrativo até esgotar as possibilidades e ser arquivada. Como já vimos, muitos projetos passaram pelo Consea-Rio, como o das reativações de alguns equipamentos públicos de SAN, e pouquíssimos foram adiante, daí a sensação de impotência, que aumenta também com a ausência de diálogo com forças na Prefeitura capazes de fazer com que os projetos andem.

Outro ponto destacado por algumas pessoas entrevistadas é o de que alguns representantes do poder público, destacadamente os dois que ocuparam a Secretaria Geral nos últimos 9 anos (dois anos da SMAS e 8 anos da SMAC), não foram eficientes no trabalho que lhes fora proposto: de fazer a LOSAN-Rio andar, de sensibilizar os gestores capazes de fazer com que ela andasse. Por vezes, essa falta de eficiência foi tratada como má vontade, ou vontade de não criar atrito no interior da Prefeitura, ou mesmo uma vontade de só conduzir o processo conforme seus próprios desejos, a fim de estabelecer relações que lhes fossem favoráveis. Nesse sentido, destacou-se uma percepção de que haveria uma intencionalidade de autopromoção por parte desses atores a fim de ascender na carreira buscando ocupar cargos de maior prestígio.

As críticas da representante da UNEGRO também se estendem para os(as) representantes da sociedade civil, que para ela se mostraram um pouco apáticos(as), mas que davam conta do que considera básico. Como dito pela entrevistada, são algumas poucas pernas que conduzem o Conselho à ação. Essa fala ganha respaldo também se levarmos em conta as críticas sobre falta de participação dos conselheiros nas Conferências. Ela chama atenção para o fato da demora atual das Câmaras Temáticas Permanentes (CTPs) estarem em funcionamento. Salaria ainda que a gestão política municipal é péssima e que muitos conselheiros fazem o melhor possível.

Sobre a importância da Losan-Rio, destacou a representante do CRN-4 que ter marcos legais que possam garantir o acesso a direitos, como o Direito Humano à

Alimentação Adequada (DHAA), é fundamental. Os marcos legais favorecem pelo menos para que o tema seja discutido. Ou mesmo pode facilitar na sensibilização do gestor sobre o tema. A entrevistada destacou ainda que “como é um tema transdisciplinar, não é um hábito de governo no Brasil” – o que levava a certas práticas, discursos, demandas, parecerem fazer sentido num espaço e não outro –, bem como “é mais fácil valorizar o mais barato envenenado. A gente aprendeu essa lógica”.

Sobre conflitos no interior do Conselho, para a entrevistada do CRN-4

A gente, em termos de política vive uma passionalidade que eu não entendo. É o que acontece em várias áreas do governo. Mas, eu não vi... Não sei se sou ingênua em alguns momentos... O pessoal tinha muito interesse em aprovar uma LOSAN maravilhosa, mas nenhuma experiência no caminho administrativo. Quem tinha uma experiência no caminho administrativo entendia que determinadas formas de encaminhamento não procediam. Pelo menos isso era o que me era colocado (informação verbal).

Para a entrevistada, a entrada da presidente representante da Rede Ecológica com formação em direito trazia duas perspectivas, uma de advogada e outra de consumidora, o que auxiliou nos trâmites:

[...] a meu ver, ela [presidente do Consea-Rio (2016-2017)] pode ter uma leitura técnica disso e falar: “não, vocês estão falando besteira. Não, não é assim que funciona. Então é, então a gente vai entrar no Ministério Público pedindo isso, isso e isso e vai precisar ser encaminhado”. Essa linguagem, de colocação, e que infelizmente no nosso país é assim, quando você está imbuído do título de advogado ou de médico, determinadas falas são melhores aceitas em determinados espaços (informação verbal).

Para a entrevistada era necessário estabelecer duas linguagens: “a da necessidade estabelecida por um coletivo de sociedade civil e uma linguagem de operacionalização disso dentro de um conceito administrativo, de uma estrutura administrativa”. Para ela, a presidente em 2016 e 2017 teve dificuldades, mas circulou. Concordamos com o apontado pela entrevistada da necessidade de articular as intenções e necessidades estabelecidas em coletivo com a linguagem operacional do direito (isso é uma demanda presente em muitos movimentos), mas havemos de ter em mente que o processo da Losan-Rio não andou.

Retomando sobre alguns conflitos no interior do Conselho, a representante da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) destacou que

Não é só a LOSAN. Vou te dar a minha opinião. Eu acho que tem pessoas ali para não fazerem as coisas caminharem. [...]. Ele [representante da SMAC] tá ali para engavetar, para paralisar qualquer processo. Tanto que ele paralisou o do Conselho porque ele quis para ele. Então eu acho que tem vaidade, tem sei lá o quê... Não me interessa. Mas, tem alguma coisa pessoal dessa pessoa. Tá ali para algumas coisas. [...]. Tem que ter alguém ali para fazer a coisa girar. Tem gente certa para ficar sentada em cima. Foi assim com o PNAE, foi assim a luta toda. [...]. Ninguém ali é bonzinho, tão ali por interesse. E esses interesses que movimentam (informação verbal).

Sobre a Losan-Rio mais exatamente, a entrevistada acredita que o representante

da SMAC – com Crivella passou a ser SECONSERMA – buscava ser o interlocutor de forma a trazer para si o protagonismo da construção da Lei. Seria uma forma de obter “capital político” no interior da Prefeitura. Hoje, essa mesma pessoa é representante do poder governamental no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do Município do Rio de Janeiro (CMDR).

O ano de 2017 começou com nova gestão na Prefeitura. O novo prefeito, Marcello Crivella (PRB) surgiu como um ponto de interrogação para boa parte dos conselheiros. Em pouco tempo se concluiu que seria mais um governo no qual o diálogo do Conselho com a Prefeitura seria difícil. Nas primeiras ações começou a se acelerar o processo de desmonte da Secretaria Especial de Economia Solidária (SEDES) – que muitos conselheiros consideravam como grande parceira na interlocução com o poder executivo –, que viria pouco depois a ser substituída pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Emprego e Inovação (SMDEI), que teve como secretária Clarissa Garotinho (PRB). O Conselho manteve as relações com a nova Secretaria, mas boa parte dos funcionários desta foram remanejados.

A secretária executiva entrevistada nos traz a dimensão de que a alteração do corpo burocrático da Prefeitura também entrava os processos.

[...] agora a gente tá passando por um momento que tem uma Subsecretaria de Abastecimento ligada ao Val Ceasa [do partido Patriota – foi vereador de 2016 a 2018, quando conseguiu se eleger a deputado estadual com 25.497 votos]. Agora, tá mudando os subsecretários tanto da assistência quanto da SMDEI. Ou seja, nosso jogo para Segurança Alimentar tá embaralhando de novo. Todas as pessoas que eu conversei, desde o começo da gestão, já mudaram. Mudou completamente. [...]. Veja, no dia que eles criaram a Subsecretaria de abastecimento, no dia seguinte eles criaram os cargos. Oito cargos de DAS²²² 8 [comissionados] e um de DAS 10 [o secretário]. No terceiro dia eles já deram posse a todos os cargos DAS 8 e não deram posse ao secretário. Ou seja, o que isso tá me dizendo? Tá me dizendo que essa subsecretaria de abastecimento mais uma vez foi criada apenas para dar cargo para pessoas que o poder executivo quer dar cargo. Não necessariamente é para a política pública, o que é uma tristeza. Tá sendo gasto um montante de dinheiro para viabilizar uma política de abastecimento que não está sendo viabilizada. Três meses depois é que vai se dar a posse para o subsecretario de abastecimento. E essas pessoas já vão estar ganhando seus salários de DAS 8 há três meses (informação verbal).

As articulações junto ao governo federal, através da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) – relação que teve mediação da Delegacia do MDA no estado, do qual os Conselheiros se aproximaram muito por conta do

²²² A sigla DAS significa Direção e Assessoramento Superior. Os DAS são níveis de gratificação que vão do DAS-6 ao DAS-10B.

episódio do sumiço da DAP – levaram no início do ano de 2018 a se articular a volta²²³ do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). A secretaria municipal sobre a qual foi articulada o retorno do CMDR foi a SMDEI. Esse novo Conselho focaria principalmente nos assuntos da terra e da agricultura no município, o que pode implicar numa diminuição dos debates acerca da agricultura urbana no Consea, o que permitiria ampliar os debates sobre outros marcos legais ou mesmo sobre os equipamentos públicos de SAN. Em junho de 2018 a SMDEI promoveu a Conferência Municipal de Política Agrícola e Desenvolvimento Rural, na UERJ.

Outro resultado das relações com a SEAD, mas também com o Ministério Público, foi uma alteração no modo de chamada pública na venda para as escolas municipais. Agora são convocadas publicamente para participar os fornecedores da agricultura familiar, de grupos formais, informais e fornecedores individuais.

Em 2017 foi criada a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Agricultura Urbana. Essa Frente nos evidencia o quão casada está a luta pela SAN e a agricultura na cidade do Rio de Janeiro. O presidente da frente foi o vereador Renato Cinco (PSOL). Cinco, nesse mesmo ano, propôs a criação da LOSAN, usando o mesmo texto elaborado pelo Consea. Na justificativa, inclusive, ele coloca que a construção se deu por esse espaço de participação.

Em 05 de junho de 2018 a Losan-Rio foi votada e aprovada na Câmara, com apenas dois votos desfavoráveis²²⁴. Pouco depois a LOSAN foi vetada pelo Poder Executivo, com a justificativa de que era sua a prerrogativa – sendo que o projeto da Losan-Rio que circulava na Prefeitura havia sido arquivado em março de 2018, depois de 8 anos de trâmite. O texto do veto foi considerado padrão. O entendimento de funcionários da Prefeitura, bem como de alguns conselheiros e dos assessores do vereador, é de que o veto aos projetos do Cinco (PSOL) já são esperados, devido uma disputa política.

Curiosamente, em 25 de junho de 2018 foi criada e regulamentada a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) do município, através do Decreto 44.677. Isso se deu pegando todos os Conselheiros de surpresa. O prefeito vetou a Losan-Rio e depois decretou a CAISAN. Até o momento (janeiro de 2019) não

223 O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) foi criado pela Lei nº 3097, de 13 de setembro de 2000. Era vinculado ao gabinete do prefeito e possuía caráter consultivo e deliberativo. Curiosamente na nova configuração do CMDR em 2018 o Consea-Rio tem uma representação enquanto poder público (ver Decreto 45.100, de 25 de setembro de 2018).

224 Os votos desfavoráveis foram de Carlos Bolsonaro (PSC) e Leandro Lyra (NOVO).

foi conseguido se reunir com representantes diretos do prefeito em prol de esclarecer tanto a motivação do veto quanto do Decreto – em agosto de 2019 já se havia desistido.

Após o veto da LOSAN, os conselheiros se reuniram extraordinariamente, durante um dos dias no qual ocorria o Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva (ABRASCO), no final de junho – muitos deles estavam participando do evento. Poucos meses depois, no começo de setembro de 2018 foi votado e derrubado o veto do prefeito. Vale constar que os conselheiros e o autor da presente dissertação foram 3 vezes para a votação do veto, mas essa não ocorreu por falta de quórum. Muitos dos vereadores estavam em campanha eleitoral e dessa forma a Câmara se encontrava esvaziada. Foi preciso pressão da imprensa, com reportagem na televisão para que a Casa tivesse quórum suficiente para as votações.

Hoje aprovada, a Losan-Rio precisa ser ainda sancionada pelo Prefeito. O debate também ganhou outro patamar no ano de 2019, que começou com a necessária defesa do CONSEA Nacional, que teve suas prerrogativas para existir profundamente abalada graças a Medida Provisória 870. O presidente Jair Bolsonaro (PSL) tirou do CONSEA Nacional suas prerrogativas sem dar outras diretrizes, o corte foi na raiz. Era uma extinção sem acabar propriamente com Conselho. No último dia de janeiro as atividades do CONSEA Nacional pararam. Muitos Conseas estaduais e municipais se articularam (e ainda se articulam) para tentar fazer com que o Conselho Nacional não deixe de existir. O fim do CONSEA Nacional criou uma forte instabilidade para os outros Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, dificulta-se ainda na formação de uma agenda comum, deixando muitos Conselhos, ao menos num primeiro momento, sem direção. Também se dificulta a articulação do sistema de SAN. Resta aguardar os próximos passos, mas tem-se a certeza de que a sociedade civil, bem como muitos servidores seguiram (e seguem) se organizando para que os Conseas não deixem de existir.

CONCLUSÃO

Pelo que vimos neste capítulo temos que o Consea-Rio começou a encontrar sua maturidade a partir de 2009. Os novos sujeitos (individuais e coletivos) que passaram a constituir o Conselho foram fundamentais para isso. Muitas das ações realizadas ainda hoje foram implementadas nesse período – destacadamente na primeira gestão da

sociedade civil.

Não tardou para que os debates acerca da agricultura urbana e da aprovação da Losan-Rio tivessem centralidade na agenda do Consea-Rio e fossem importantes no que consiste o amadurecimento e institucionalização desse espaço. Apesar disso, os avanços foram morosos ao longo dos últimos 10 anos, o que, por sua vez, nos mostra a (falta de) importância dada ao tema pelos gestores governamentais.

O Consea-Rio enfrentou grandes dificuldades para cumprir seu papel de assessoramento, dada a falta de diálogo com os gestores governamentais – que agiram muitas vezes sem consultar o Conselho. A representação do poder público no espaço do Consea-Rio também revelou fortes dificuldades para fazer com que muitas das pautas avançassem, um dos motivos pode ser encontrado no escasso poder de deliberar por parte desses representantes – e por vezes a falta de espaço na pasta para pôr as demandas que apareciam no Conselho. É preciso ter em mente também os diversos interesses (autopromoção, criação de alianças/parceiras, ampliação na capacidade de influência, visibilidade, identificação de necessidades urgentes etc.) que levam à ação ou à inação aqueles e aquelas que dispõem de mais poder para construir políticas públicas.

Podemos concluir também que o debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) cresceu na cidade, muito devido às Conferências, às SACs e à articulação orgânica dos conselheiros, frequentando espaços de discussão sobre a cidade e apoiando a luta de outros espaços que tratam também de SAN. Nesse sentido, reforçamos que a atuação dos(as) conselheiros(as) visando que o tema fosse mais amplamente difundido foi uma preocupação constante nos últimos anos. Esse processo auxiliou na formação de uma nova rede.

Era evidente para boa parte dos(as) conselheiros(as), principalmente da sociedade civil, a necessidade de ir às ruas e praças, além de disputar no campo da comunicação social. A questão é que para realizar tais movimentos são precisos braços e pernas. No caso do Consea-Rio pareciam ser poucos os braços e pernas que construíam as ações e muitas vezes esses poucos estavam comprometidos com outras frentes, como as ações que promoviam nos seus territórios.

A atual presidente do Consea-Rio (2018-) destacou nas primeiras reuniões da sua gestão a importância de trazer novamente o debate acerca dos equipamentos públicos de SAN. Esse debate acabou marginalizado no espaço do Conselho, não só em decorrência da priorização de outras pautas, mas também como reflexo de “fracassos”

passados em resgatar tais equipamentos em anos anteriores. De certa forma, o Conselho foi se ajustando ao que poderia fazer. Tal proposta significaria um novo momento para o Consea-Rio, mas ela foi interrompida pela MP-870 que implicou na extinção do CONSEA Nacional. Nos dias atuais (meados de 2019) a pauta se concentra na defesa do CONSEA Nacional, das políticas de participação e sociais (como as que levaram o Brasil a sair do mapa da fome) – o discurso atual no Conselho é mais de contenção de danos do que de construção de políticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vias de concluir retomaremos algumas questões tratadas ao longo da dissertação a fim de colocarmos em relação os diferentes aspectos abordados e nossas reflexões e interpretações sobre eles. Apresentaremos ainda algumas proposições e indicações de desdobramentos das reflexões e interpretações aqui postas que poderiam culminar em planos de ação a serem tratados no Conselho estudado e em pesquisas futuras.

Procuramos durante a dissertação montar uma estrutura que permitisse relacionar a história da cidade do Rio de Janeiro, o desenvolvimento das lutas por participação social, o desenvolvimento das lutas pela garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) à população brasileira e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro (Consea-Rio). Essa proposta parte ainda do nosso entendimento da sociologia como uma ciência em constante diálogo com a história e comprometida com a democracia.

Somos conscientes de que muitos assuntos foram abordados sem darmos a eles a devida profundidade. Para nós, se mostrou preciso tocar em diversos pontos para evidenciar as múltiplas faces tanto da discussão sobre SAN quanto da discussão sobre participação social. Certamente o fôlego de uma dissertação de mestrado limita o aprofundamento e nos obriga a escolhas. No mais, essa dissertação foi construída para ser capaz de localizar o(a) leitor(a) acerca dos debates existentes sobre os temas de SAN, participação social, agenda de SAN no Rio de Janeiro e Consea-Rio.

Adentramos na história da cidade do Rio de Janeiro, a partir dos eventos selecionados pelo pesquisador, enfatizando-a como uma cidade desigual que tem em suas raízes o autoritarismo e o clientelismo – questões que dialogam diretamente com o escravismo e o racismo, bem como com o patriarcalismo. No território, na distribuição da população e na oferta de serviços observamos as muitas desigualdades vividas nessa cidade. Fica ainda mais nítido quando olhamos para o processo de urbanização altamente privilegiador das camadas com maiores rendimentos da população. A classe dominante teve (tem) para si os prestigiosos espaços decisórios e orientava (orienta) a organização nacional. Vale dizer que havia disputas entre os donos do poder. Por parte daqueles(as) submetidos(as) aos seus arbítrios havia diferentes exercícios de resistência

e por muitas vezes (em diferentes tempos históricos) essas diversas formas de resistência não dialogavam entre si.

Um ponto importante é a nossa percepção de que as heranças sociais incidem nas mais diversas instituições, mas que a compreensão de tais heranças não é suficiente para o entendimento de como as instituições operam no presente. Essas heranças moldam algo como uma “cultura política” que se reproduz ao longo do tempo, mas que também se transforma. Entendemos ainda que o conceito deve ser utilizado no plural. Dessa forma, temos muitas vezes diferentes culturas políticas em relação (muitas vezes ganhando contornos de disputa).

Temos que a cidade do Rio de Janeiro passou por sucessivas reformas, comumente visando ao “embelezamento” (com políticas eugênicas, inclusive). Para tanto separava as classes (o que implica em separação/segregação racial) de forma a isolar os mais pobres, que acabaram povoando o entorno da linha do trem e as encostas dos morros. Nesse sentido a dinâmica de deslocamento pela cidade, do transporte público e dos locais onde havia emprego influenciou largamente. O custo de vida também era elevado a cada nova reforma.

A população mais pobre era submetida a duros regimes de trabalho e baixa remuneração. Isso resultou na realização, no final da década de 1910, de inúmeras manifestações em prol de uma remuneração digna, pelo direito de se alimentar. Vale refletir ainda sobre a parcela da população que se via abandonada a sua própria sorte, desempregada, se sustentando por meio de “bicos” ou de outras fontes de renda instáveis. Como vimos, pobreza e insegurança alimentar caminham proximamente. A alimentação chegou mesmo a dar tônica para anos mais tarde se estipular um valor mínimo para que o trabalhador pudesse se alimentar e alimentar a sua família. A renda do trabalhador nessas terras seguiu ao longo dos anos tangenciando o limite do necessário para a manutenção da dignidade humana. E quantas vezes esse limite não foi rompido nos lares mais empobrecidos? A fome é o momento quando essa dignidade é posta em xeque. A alimentação das crianças e escolares também ocupou crescente posição de destaque com o andar dos anos.

A cidade foi vivendo as consequências da migração dos trabalhadores do campo para o meio urbano. Vinha-se ao Rio em busca de novas oportunidades e de uma vida digna. A cidade, então, inchou. Seu crescimento foi desordenado, muito por negligência

do poder público com as áreas sobre as quais não possuía interesses (num jogo duplo que também evidenciava a falta de interesse de agentes privados) e que se encarregava apenas da infraestrutura das áreas “nobres” da cidade. A densidade urbana de forma desordenada trouxe consequências na ocupação do território.

Os governos se viam tensionados a intervir na questão alimentar. Tratou-se de um reconhecimento da necessidade de ações estratégicas do Estado para combater a fome e a desnutrição. O mercado, como nos eventos destacados durante as grandes guerras, quando deixado por si mesmo, se acomodaria para gerar maiores lucros, deixando à margem a população local. Se a lógica orientadora da organização econômica era a do mercado, a mão de obra (vista como mais uma mercadoria) quase sempre acabava explorada no limite do possível. Enxergamos assim facilmente a crueldade do processo, dada a visão de mundo hegemônica de que qualquer mercadoria é substituível quando não mais apresenta a devida serventia que apresentava. No mais, as intervenções estatais no Brasil do segundo quarto do século XX já sofriam críticas da concepção liberal (anti-comunista) de não interferência do Estado – aqui, sequer o Estado de bem-estar social teve vez.

A cidade do Rio de Janeiro ocupou o papel de capital por quase 200 anos, o que exigia uma atenção específica por parte dos que governavam o país. Daí a cidade não ter a sua autonomia política permitida, tendo sido tutelada ao longo das décadas por um poder nacional sediado aqui. Ser a capital também transformou a cidade em sede de grandes empresas nacionais e estrangeiras. O que exigia um grande corpo de funcionários públicos e a necessidade por parte dos governantes de manter essa “vitrine” o menos abalada possível.

A ditadura militar trouxe ainda mais autoritarismo e reavivou o centralismo político. A política econômica se orientou favorável à iniciativa privada e à relação com as potências capitalistas mundiais, principalmente os Estados Unidos. Muitas lideranças sociais, políticas, intelectuais, artísticas etc. foram exiladas. Outras tantas presas, torturadas, mortas. A censura, destacadamente sobre a imprensa – algumas até mesmo ex-alidas – e a diferentes instituições de ensino se tornou corriqueira. O direito ao voto foi cerceado, cargos (prefeitos, governadores e senadores) eram ocupados por políticos biônicos (não eleitos), o Congresso Nacional era atacado e chegou a ser fechado, o judiciário era transformado para ser mais um braço do regime. Eram muitas as ações visando manter o controle nacional e destacadamente sobre a cidade “vitrine”. O Rio de

Janeiro foi palco corrente de muitas manifestações, eventos e atuações durante a ditadura. Os militares, sob a ideologia de limpar o país do comunismo e da corrupção, usaram do recurso da violência desde os primeiros dias do golpe, mas o que não podemos esquecer também é que se buscou criar uma visão da política como algo ruim, mesquinho, visando assim afastar o cidadão comum desse fundamental campo da vida.

O desenvolvimento da cidade-estado da Guanabara durante a década de 1960 se deu muito por conta dela ter, ao mesmo tempo, arrecadação estadual e municipal²²⁵. Com o fim da cidade-estado, separando-se a cidade e o estado do Rio de Janeiro, viriam as sucessivas crises econômicas – que seriam acentuadas com as sucessivas crises na economia nacional. Novamente, em época de crise a parcela mais vulnerável da população foi quem mais sofreu, pois a fome batia à porta e acabava entrando mesmo sem ser bem-vinda.

Da resistência à ditadura militar vieram práticas e reflexões. Novas organizações surgiram e outras tantas se reestruturaram. A democracia, o direito a participar politicamente, o direito de contestar, de fazer greve etc. iam cada vez mais ganhando a ordem do dia. O fim do breve milagre econômico na década de 1970 também ajudou a desvelar como o regime controlava a política nacional e a ampliar as formas de resistência. Mesmo assim valeu a máxima da abertura “lenta, gradual e segura”. Os militares mantiveram forte influência sobre os poderes nacionais, quando não diretamente, dos seus braços civis. Frisamos que a transição de um regime autoritário para um regime democrático não é automática. Ainda mais num país formado no pensamento autoritário (escravocrata). Numa democracia pode existir veios autoritários que perduram, bem como movimentos que fortalecem esse veio e movimentos que o enfraquecem. É preciso enxergar a democracia como processo em constante transformação.

Com a redemocratização voltaram à cena política atores sociais importantes da sociedade civil. Começavam a ser operacionalizados também interessantes experiências como os Orçamentos Participativos (OP), em Porto Alegre e em São Paulo – ambos sob a legenda do Partido dos Trabalhadores (PT). Mas, antes mesmo do OP tivemos no Rio de Janeiro, a partir de 1986, sob grande influência do Partido Democrático Trabalhista

²²⁵ Vale constar que o desenvolvimento econômico não necessariamente implica na melhora da qualidade de vida da população. Junto com o desenvolvimento econômico se pode, por exemplo, acentuar as desigualdades sociais, excluir os mais pobres (às vezes fisicamente mesmo, como nas políticas de remoção), retirar direitos etc.

(PDT) de Leonel Brizola, a experiência dos Conselhos Governo Comunidade (CGC). Era a gestão de Saturnino Braga e Jó Rezende. Para nós, os CGC nos permitiu visualizar de forma mais precisa as barreiras específicas que são colocadas às políticas de participação social, dentre as quais as tentativas de aparelhamento político-partidário, as dificuldades operacionais, a disputa por influência entre as diferentes esferas de poder, a falta de vontade política por parte dos atores estatais dotados de capacidade deliberativa, a resistência dos movimentos frente a incógnita da efetividade da participação, o não atendimento das demandas feitas pelo Conselho etc. Os CGC acabaram em 1989, quando houve mudança de governo.

Também em 1986 tivemos a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Foi nesse espaço que a ideia de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea Nacional) ganhou força. Destacamos a importância das Conferências, que são “processos participativos em larga escala” (SOUZA, 2011, p. 198), seja em âmbito nacional, estadual ou municipal. São importantes espaços para traçar diretrizes, aprofundar os debates e pôr diferentes atores políticos em relação. Ou seja, também são espaços que permitem um maior aprofundamento da democracia.

Em 1988 tivemos a promulgação da Constituição Federal, postulando a formação de Conselhos como forma de política participativa. Não tardou para se perceber que a qualidade da participação²²⁶ dependeria ainda da cultura política local – destacadamente o desenho institucional, a vontade política de governantes e representantes estatais, e a presença das organizações da sociedade civil organizada (AVRITZER, 2008). Criar apenas o espaço de participação não foi/é o suficiente (como também passou longe de ser suficiente a garantia do voto). É preciso problematizar ainda que os conselhos gestores alcançam principalmente a sociedade civil organizada, que são necessários esforços constantes na busca de divulgar as diferentes pautas – como a da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por exemplo – para a parcela não organizada da sociedade civil. Falamos isso com a compreensão de que as ações coletivas possuem papel importantíssimo na construção da democracia.

O CONSEA Nacional foi instituído em 1993. Sua existência durou até 1995, logo após a posse de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) na presidência do país. Parte

²²⁶ A questão da qualidade da participação nos levou a duas reflexões iniciais: 1. A relação entre uma idealização do que deveria ser a política de participação e o que se tem na prática; 2. A relação entre o que está determinado legalmente sobre o funcionamento da participação e o que se tem na prática.

da sociedade organizada sobre o tema de SAN não parou. Em 1998 foi criado o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN), espaço que mobilizava (e ainda mobiliza) uma pluralidade de atores sociais sobre o tema, dado que não se tinha mais um Conselho Nacional. Por meio do Fórum os estados foram pressionados na direção de instituir Conseas estaduais. Esse processo mostra a força da sociedade civil organizada em manter seus espaços de reflexão e proposição mesmo sem o devido apoio do Estado – vale resgatar a criação em 1999 do Fórum Fluminense de SAN, que articulou a pauta no estado do Rio de Janeiro.

Em 2001 o Partido dos Trabalhadores (PT) articulou a construção do Projeto Fome Zero. Durante as eleições e campanhas políticas, a pauta principal do partido recaía sobre a questão da fome e da miséria. Era expressivo o apoio de uma série de movimentos sociais. Em 2003 o PT chegou ao topo do Executivo Nacional e logo foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Não tardou para que o CONSEA Nacional retornasse. Logo em seguida vieram os Consea do estado e do município do Rio de Janeiro. O Projeto virou o Programa Fome Zero (PFZ) e serviu como estímulo para diferentes forças (governos, pesquisadores, nutricionistas, movimentos sociais, ONGs etc.) sobre o debate. As iniciativas federais abriram as portas para um novo contexto e deu renovado ânimo. Só que estadual e municipalmente o estímulo federal não teve o efeito esperado pelos mais otimistas militantes no campo da SAN.

Enquanto tínhamos no Executivo nacional o Partido dos Trabalhadores (PT), tínhamos na cidade do Rio de Janeiro o Partido da Frente Liberal (PFL) – que mais tarde se transformou em Democratas (DEM). O fato desses partidos se oporem representou certa dificuldade na continuidade das políticas que tinham origem no poder executivo nacional – mas, Cesar Maia (PFL) recorria muitas vezes ao governo federal pela relação com o governo do estado ser ainda mais complicada. Não obstante essas dificuldades, o Consea-Rio conseguiu se organizar minimamente e até conseguiu fazer uma Conferência em SAN. Só que a sua atuação não durou muito tempo. Logo tornou-se um Conselho esvaziado e presidido por funcionários (técnicos pouco envolvidos com o tema) do governo de Cesar Maia. Pelo que vimos nas entrevistas, durante a sua gestão houve ainda uma tentativa de organizar a questão das compras institucionais de alimentação na cidade, mas que não foi adiante.

Em 2008, Eduardo Paes (PMDB) ganhou as eleições. Agora tratava-se de um governo aliado ao executivo nacional – e ao governo do estado também, que tinha Sérgio Cabral Filho (PMDB) como governador. As articulações se alteraram. Novas composições permitiram o retorno das atividades do Conselho conforme havia sido regulamentado. Com o avançar do tempo, conselheiras e conselheiros foram levantando suas demandas organizacionais (como sobre as secretarias que deveriam ter assento no Conselho, sobre a construção do regimento interno etc.), buscando uma melhor conformação possível para terem atendidas as suas proposições. Vale destacar que houve uma disputa acerca da presidência, que inicialmente era ocupada por uma representante do poder público. Quando em assembleia decidiu-se que a presidência seria ocupada por um(a) representante da sociedade civil – da mesma forma que nos Conseas nacional e estadual – chegou-se mesmo a ter manifestações de repúdio – como não assinar a lista de presença para que a assembleia não tivesse quórum e dessa forma não pudesse deliberar – por muitos dos representantes do poder público

Não tardou para ficar claro que o diálogo com Eduardo Paes seria extremamente complicado. Mesmo assim, o Consea-Rio ia se institucionalizando e avançando cada vez mais. Muitas das ações e pautas que o Conselho levou ao longo da última década tiveram seu ponta pé inicial em 2009 (destacadamente na primeira gestão da sociedade civil). E se o diálogo com o prefeito era complicado existiam outros canais dentro da equipe do seu governo (aqui é fundamental destacar a importância dos atores e de suas redes de relação, do seu capital social).

Se por um lado Maia e Paes representavam posições diferentes frente ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), por outro ambos seguiram o processo de grandes transformações da cidade. Vale frisar ainda que o avanço neoliberal na cidade do Rio de Janeiro se dava fortemente desde a década de 1990, o que no nosso entendimento abalou, inclusive, o entendimento sobre a participação (conceito em disputa desde o começo da sua implantação). Nesse ínterim seguiram as disputas por parte da sociedade civil por melhores condições de vida (lembrando da correlação positiva entre insuficiência da renda e insegurança alimentar), bem como por um novo modelo de cidade. Nesse sentido destacamos a pauta sobre a agricultura urbana carioca – que traz em seu bojo a disputa pelo acesso e permanência à terra, o reconhecimento da prática agrícola na cidade, o direito à alimentação adequada etc. Não à toa fizemos essa escolha. Ela foi devida à amplitude que o tema ganhou no espaço do Consea-Rio de

2010 a 2018. Destacamos ainda que não se tratava de qualquer agricultura, mas de uma agricultura agroecológica, o que dava amplitude para as relações de trabalho, de gênero e raciais e a qualidade do alimento, por exemplo. Certamente esse movimento foi possível também graças a amplitude do debate sobre SAN, que incorpora diferentes frentes de luta.

No conteúdo do debate sobre agricultura urbana no Rio de Janeiro já era colocada a necessidade de revisão do Plano Diretor, que além de ser fortemente urbanizante, não reconhece os agricultores e agricultoras da cidade. Curiosamente o Plano Diretor abre brechas que possibilitam o reconhecimento e o incentivo da atividade agrícola no Rio de Janeiro. Esse campo de possibilidades nos levou à interpretação de a legislação enquanto empecilho (e não negamos o poder dos marcos legais) seria menos central do que a vontade (política) dos agentes governamentais. Reforçamos que com isso não queremos diminuir a importância dos marcos legais, que são fundamentais, inclusive como mecanismo de pressão, mas destacar a importância dos atores sociais e da vontade política.

A falta de um projeto democrático – talvez porque um projeto do tipo amplie a pressão sobre os governos, podendo expor contradições por vezes insolúveis – por parte dos gestores municipais cariocas era/é latente – algo que podemos perceber em outros município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e em muitos outros Brasil a fora. Em nossa pesquisa de campo isso ficou evidente na falta diálogo de representantes da Prefeitura, destacadamente aqueles com poder decisão, com o Consea-Rio. O que reduzia o Conselho a um espaço onde se estruturava uma rede de grupos/movimentos/articulações e pessoas que pautavam o mesmo tema (o que poderia ocorrer numa outra qualidade, por parte da sociedade civil, via Fórum). Para esses grupos, por outro lado, o Consea-Rio passou fortemente a ser o espaço que permitia o acesso a determinadas informações e a recursos (materiais e simbólicos) que não obteriam (ou obteriam em mais tempo) caso não participassem. Esses são aspectos importantes quanto ao que a participação pode oferecer. Contudo, é importante ressaltar que o Conselho foi sendo restringido nas suas capacidades de assessoramento, articulação, controle, fiscalização de políticas públicas. Isso não se deve a uma falta de esforço por parte dos conselheiros. Ao não encontrar na Prefeitura o necessário apoio e legitimação desse espaço, para cumprir seus objetivos, esses conselheiros têm crescentemente optado por recorrer a outras forças, como alguns vereadores dispostos a

levar adiante a pauta ou mesmo o Ministério Público – ou seja, os poderes legislativo e judiciário.

Se somarmos a falta de reconhecimento popular da pauta da SAN no Rio de Janeiro à falta de prestígio que o Executivo municipal dá ao Consea-Rio, podemos desenhar um quadro ainda mais crítico para o Conselho. E isso tem as suas consequências, como, por exemplo, o esvaziamento desse espaço ou o descaso por parte de alguns conselheiros sobre a condução de atividades (ou mesmo a simples presença nas assembleias mensais). As reuniões que deveriam ser realizadas pelas Câmaras Temáticas Permanentes (CTP) são ótimo exemplo do que vimos falando, há muito elas acontecem (quando acontecem) a duras penas. Importante lembrar que a participação nas assembleias exige esforço para os(as) conselheiros(as). Por ocorrerem na terça-feira, e finalizarem no horário de pico da cidade (o que implica quase sempre num trânsito congestionado), a participação fica prejudicada. Num contexto em que não existe qualquer tipo de apoio para os conselheiros (da sociedade civil) participarem desse espaço (no que diz respeito a passagem ou refeição ou dispensa do trabalho, por exemplo), a participação torna-se ainda mais custosa. Com isso, fica claro que a presença do(a) conselheiro(a) implica num esforço que deveria ser de alguma maneira reconhecido. Essas deficiências e fragilidades do Consea-Rio afetam a forma como se dá a construção da agenda por parte do Conselho. E mais, afetam também a relação estabelecida entre sociedade civil e representantes do poder público. Os conselheiros da sociedade civil que se veem fazendo esse esforço não encaram de forma amistosa o descaso de alguns representantes do poder público com relação às reuniões: que por vezes entram mudos e saem calados, ficam no celular durante boa parte da Assembleia, saem muito cedo etc. É preciso também mergulhar no entendimento de porque existe o descaso – que identificamos principalmente com a falta de reconhecimento do Conselho por parte do governo.

Em tempos de perseguição ao funcionalismo público é bom destacar também que o descaso não é a regra. Existem no Consea-Rio competentes técnicos da Prefeitura que levam a pauta adiante, mas que muitas vezes podem estar sobrecarregados ou não serem dotados de grande capacidade de influenciar os gestores no que diz respeito à construção de políticas públicas. Por vezes, presenciamos a chegada de representantes do poder público que estavam pouco familiarizados (ou mesmo interessados) com o tema, sendo esse mais um fator para a falta de estímulo. Temos ainda, segundo algumas

entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil, a possibilidade de que, em muitas ocasiões, alguns representantes governamentais tentaram se apropriar politicamente das pautas do Consea-Rio, a fim de transformar uma futura conquista coletiva numa conquista individual. Nos fica a interrogação sobre a percepção de alguns dos agentes públicos, representantes governamentais, acerca do Conselho, das diferentes apropriações possíveis de se obter ao participar de um conselho gestor.

Acrescentamos ainda a constante necessidade de se criar informações sobre a condição de (in)segurança alimentar da população da cidade do Rio de Janeiro (ou para qualquer outra cidade). Isso permitiria tornar mais palpável, ao menos para a construção de políticas públicas, a necessidade de se agir sobre esse tema com urgência. Mas aqui novamente se esbarra com uma aparente falta de vontade dos gestores. Como em muitas ocasiões chegou-se a crer que a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) avançaria nesse ponto (um representante dessa Secretaria chegou a comparecer no Conselho levando tal proposta), mas não ocorreu.

É fundamental se refletir sobre SAN na cidade do Rio de Janeiro. E para tanto devemos nos debruçar sobre uma variedade de aspectos, como: a conformação dessa metrópole; a naturalização das desigualdades, da miséria; a marginalização (e, por vezes, a invisibilização) dos mais pobres (pode ser acompanhada, inclusive, da criminalização da pobreza); os distúrbios alimentares; as pressões sociais; a lógica de trabalho; a renda do trabalhador; o massacre cotidiano, que se reflete na precarização dos serviços de saúde, educação e transporte; a relação com o tempo; as consequências do racismo e do patriarcado nesse contexto; as mudanças culturais; a latente hipervalorização do esforço individual que gera a responsabilização excessiva do indivíduo pelo estado no qual se encontra; as propagandas (e a veiculação de determinados estilos de vida) no contexto da metrópole; o acesso ao alimento de qualidade; a política de abastecimento etc. Ou seja, são muitos e diferentes aspectos que o/a leitor/a que compartilha da rotina da cidade consegue ver.

A questão da interdisciplinaridade que o tema suscita nos é muito importante também. São necessárias várias frentes atuando conjuntamente e de maneira organizada, o que torna o tema sensível e exige uma grande capacidade de articulação para pôr os diferentes conhecimentos agindo lado a lado sem sobreposição – o que é uma dificuldade. Certamente poderia acrescentar muito para a organização da Prefeitura o funcionamento efetivo de uma Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e

Nutricional (CAISAN). Seria uma experiência enriquecedora – até porque uma série de outras políticas também apresentam essa dimensão interdisciplinar.

Se faz necessário que os diferentes segmentos do poder público e que as diferentes secretarias, se apropriem do tema. Inclusive, algumas Semanas da Alimentação Carioca (SACs) tiveram na programação uma feira na Prefeitura – cuja participação da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) foi fundamental para organizar tais ações –, sendo um dos objetivos alcançar/sensibilizar o servidores de diferentes segmentos/secretarias que trabalhavam lá.

Olhando a partir do Consea-Rio para a construção da agenda em SAN no Rio de Janeiro observamos de maneira mais precisa quem são as pessoas e as entidades envolvidas e como elas fazem para que a pauta seja conduzida. Se inicialmente tínhamos na cidade uma forma de condução restrita a ações isoladas através de doações de alimentos por entidades religiosas ou práticas assistencialistas encabeçadas numa lógica de “primeiro damismo”, hoje temos ações mais organizadas, envolvendo movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais (de Nutrição), pesquisadores, autarquias do poder público etc. Não obstante as dificuldades, o Consea-Rio conseguiu construir uma agenda em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na cidade, orientando as pautas e as ações coletivas através de seus parceiros (dentro e fora do Conselho).

O Consea-Rio buscou (e busca) convergir em si os debates acerca da promoção de SAN na cidade. Para tanto, se fez valer do acúmulo já existente dessa construção na cidade, buscando de maneira orgânica juntar no espaço do Conselho pessoas capacitadas em tal debate. Buscou-se criar espaços para a divulgação da pauta e desse espaço, com a realização de Conferências, da Semana da Alimentação Carioca (SAC) ou mesmo na aprovação da Losan-Rio. A capacidade de mobilização nos parece fundamental, bem como nos parece que ela pode ser alargada. Recentemente tivemos, por exemplo, a criação de material audiovisual divulgado na internet com pequenas entrevistas com conselheiros falando da importância de não se extinguir o Consea; e a panfletagem durante o evento *Banquetaço*²²⁷, que distribuiu refeições no centro da

²²⁷ Uma das primeiras ações do governo Bolsonaro (PSL) foi retirar, através da Medida Provisória 870, uma série de atribuições do CONSEA Nacional. Na prática, ele extinguiu esse conselho. Na defesa do Consea Nacional, os demais Conseas se organizaram em diferentes cidades do país para realizar um grande banquete (um banquetão) nas ruas. Na cidade do Rio de Janeiro o banquetão foi realizado no Largo da Carioca, no centro da cidade, no dia 27 de fevereiro.

cidade. Seja através do mundo virtual ou do embate corpo a corpo, esses são exemplos interessantes de caminhos que podem ser aperfeiçoados para a divulgação da pauta.

A questão da mobilização é de fato muito importante. Nos parece também que essa não é uma dificuldade exclusiva do Consea-Rio. Diversos movimentos, destacadamente os contra-hegemônicos, enfrentam essa dificuldade. É preciso se questionar o que faz as pessoas se organizarem cotidianamente, o que faz aglutinar/somar as pautas, as agendas e as lutas.

Bom dar ênfase sobre o fato de que popularizar a pauta implica também em popularizar os espaços de participação e de debate em SAN, o que não implica apenas em aglomerar pessoas esporadicamente para alguma ação, mas que é muito mais do que isso. Os caminhos para se construir essa popularização devem ser objeto de reflexão daqueles que buscam acabar com o drama e o sofrimento da fome e da insegurança alimentar (há um viés educativo nesse processo, de aprendizagem mútua e de tornar compreensível o porquê desses processos pelo qual as pessoas passam). Aqui, tratamos sobre dar voz e vez para aqueles e aquelas que estão nas condições de maior vulnerabilidade, ou que se faça um esforço para que essas pessoas pelo menos possam se sentir de fato representadas (o que seria o mínimo). O perfil branco e de classe média (comumente com formação universitária) que muitas vezes domina as mesas de debate não passa despercebido por muitos os que se habituaram a apenas assistir as discussões. É o velho dilema de não se fazer “para” e de se fazer “com”, compreendido por muitos(as), mas que encontra sérias barreiras na prática. A alimentação, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tem uma potencialidade incrível e as frentes podem ser muitas, cada qual contribuindo e se sentindo importante na contribuição.

Destacamos que falta uma maior renovação entre os representantes da sociedade civil e do poder público no Conselho. E isso está muito conectado com a falta de amplitude que o Conselho apresenta, seja pelo tema ainda pouco apropriado pela população (ao menos nesse molde específico de SAN), até mesmo a organizada em movimentos sociais, seja pela falta de perspectiva de que se possa construir concretamente através dessas instâncias participativas. A baixa concorrência nas eleições do Consea-Rio são evidências de que falta ampliar o debate sobre SAN e sobre participação. Curioso que isso se dê numa cidade onde residem/trabalhem/atuem pessoas que são referências nacionais nesse tema. Quando se fala em renovação vem em mente também que alguns personagens parecem centrais para entender os avanços

apresentados pelo Conselho. A questão é quando o coletivo se torna dependente desses personagens (o processo tem evidentemente seu caráter coletivo, mas também tem importante aspecto individual), bem como a predominância de uma forma de enxergar como conduzir a luta política (além de poder ser desgastante para esses personagens ocupar essa posição por muito tempo). Uma renovação pode implicar em novos rumos na construção da agenda, que pode significar o fortalecimento ou o enfraquecimento da construção da pauta pelo Conselho. Como é um número limitado de conselheiros(as) que vão para os eventos, que auxiliam na construção de ações, que protagonizam debates, a saída dessas pessoas geralmente implica em preocupação quanto a continuidade e o funcionamento do Conselho (no sentido de que a saída dessas pessoas possa significar um enfraquecimento dele).

As gestões no Conselho devem refletir sobre esses processos de mudança – daí novamente a necessidade de ampliar as relações, se aproximar das pessoas que estão atuando na ponta (até mesmo aquelas que fazem ações assistencialistas) e trazer mais instituições e pessoas para as atividades realizadas no e pelo Conselho. Entendemos ainda que as ações coletivas devem ser capazes de elaborar alternativas frente as adversidades e que as crescentes trocas e relações auxiliam nisso.

Sobre as pessoas que poderiam ser mobilizadas destacamos as que compareceram as Pré-Conferências e a Conferência. Esses espaços de participação nos parecem poder ser mais bem aproveitados. Tanto no próprio evento, quanto após ele. Pelo que lemos e observamos, tais eventos exigem um esforço enorme por parte dos(as) conselheiros(as) que se dispõem a organizá-los – nem todos(as) os(as) conselheiros(as) se envolvem. Destacamos que seria interessante se houvessem mecanismos que permitissem a manutenção da relação do Conselho com os Conferencistas – em tempos de avanço tecnológico o uso de aplicativos de celular é uma alternativa.

Para o futuro do Conselho – e de outros tantos – parece fundamental a articulação com essas instâncias participativas de outras temáticas no município, bem como a relação com conselhos da mesma temática nos municípios vizinhos. Talvez seja uma saída a construção de mais desses nós na rede que já existe – a própria sociedade civil presente no Conselho poderia ampliar o número de nós nos seus locais/nichos de atuação. Tais convergências poderiam implicar num fortalecimento mútuo não só desses espaços, mas da política de participação social como um todo. A existência de espaços populares (móveis) de formação em SAN poderia dar essa liga.

Temos que as pautas da agricultura urbana, junto às demandas criadas através de políticas de alimentação como PNAE e PAA deram novo fôlego aos Consea-Rio. O discurso evocado a partir do Conselho ganhou maior amplitude, chegando, por exemplo, nos movimentos e ações coletivas que discutem alimentação e agricultura na cidade. Nesse sentido, como já afirmado, houve um fortalecimento mútuo das pautas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Agricultura Urbana (AU). As mencionadas políticas públicas federais foram muito importantes também no estabelecimento dessa relação. Hoje, a conjuntura extremamente desfavorável para a pauta, chegando mesmo a na prática encerrar políticas como o PAA ou extinguir o CONSEA Nacional, obriga novas formas de resistência e de existência.

Reforçamos que na cidade do Rio de Janeiro, a falta de diálogo (e de transparência) por parte dos gestores municipais conduziram os conselheiros a buscar alternativas em sua organização. A falta de diálogo se expressa nas constantes informações que não eram transmitidas, nas constantes negativas sobre as demandas apresentadas pelos conselheiros, no descaso sobre a pauta etc. Dificuldades inclusive em se reunir com algum secretário ou mesmo de um representante do até comparecer à Assembleia. Daí os recursos a representantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Mas não apenas, o Consea-Rio acabou por se transformar também numa espécie de rede, na qual os presentes se organizam de forma a conduzir atividades como um novo movimento, sabidos que o apoio da Prefeitura era extremamente limitado. Esses aspectos podem servir de lição para os passos a serem dados.

O que vimos expondo, e que nos parece bem interessante, nos abre uma brecha para ver o movimento contrário, que nem sempre é enfatizado nas análises sobre conselhos, que é compreender como o Conselho pode potencializar as ações da sociedade civil.

O Consea-Rio frequentemente se orientou no auxílio da organização da agenda em SAN na cidade e no acesso às informações por parte da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o Conselho produziu efeitos positivos, mesmo sem conseguir cumprir devidamente o determinado a partir do texto da sua criação – mas avançando mesmo que lentamente. Como as portas para a relação com os gestores municipais se encontravam fechadas, eles se voltaram para a articulação junto à sociedade civil e de outros atores do poder público. A resistência e a re-existência já estavam em jogo. Encararam ainda um profundo desgaste na luta para aprovar a Losan-Rio no qual a

burocracia se apresentava como barreira – ou era utilizada para esconder uma falta de vontade política (como parece ter se passado em outros momentos).

Por fim, seria interessante em perspectiva futura um estudo mais amplo sobre esta forma de participação na cidade do Rio de Janeiro, buscando a compreensão sobre os aspectos positivos e negativos ressaltados por outros Conselhos. Poderíamos, assim, ter uma visão mais embasada sobre o desprezo pela pauta específica do Consea-Rio se trata de um caso isolado, ou de um traço na política do estado no que concerne às políticas de participação social. Outra pesquisa interessante poderia realizar a comparação do Consea-Rio com outros conselhos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Isso lançaria luz sobre as diferentes práticas e estratégias dos Conselhos, permitindo ainda um diálogo entre esses diferentes espaços. Esse caminho permitiria também compreender diferentes “culturas políticas”, pois acreditamos que as especificidades da cidade do Rio de Janeiro nos saltariam mais aos olhos se comparadas com as realidades de outros municípios.

REFERÊNCIAS

ABRASCO (Dossiê) – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. Pp: 49-85. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf.

ABREU, Maurício de Almeida. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.

ALENCAR, Chico. As associações de moradores vinculadas à FAMERJ e a construção de uma educação para a cidadania através da politização de base (o movimento associativo de moradores do Rio: uma nova política está nas ruas). Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em educação. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Rio de Janeiro, 1990.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

ANDRADE, Carlos Fernando de Souza Leão. Evolução Urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: http://www.cultura.rj.gov.br/uploads/files/evolucao_urbana.pdf.

AQUINO, Adriana & ASSIS, Renato Linhares de. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. Ambiente e Sociedade, Campinas, v. X, n. 1, p. 137-150, jan/jun. 2007.

ARRUDA, Bertoldo de; ARRUDA, Ilma de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Em: Rev. Bras. Saúde Matern. Infant., Recife, 7 (3): 319-326, jul. / set., 2007.

ARRUDA, Juliana. Agricultura urbana na região metropolitana do Rio de Janeiro: sustentabilidade e repercussões na reprodução das famílias. 197p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2011.

ASSIS, Renato Linhares de. Globalização, desenvolvimento sustentável e ação local: o caso da agricultura orgânica. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 20, n. 1, p. 79-96, jan./abr. 2003

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, n. 49, 2000.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados (Rio de Janeiro), v. 50., pp. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n.1, p. 43-64, Junho de 2008.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. Em: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. Pp: 13-28.

AVRITZER, Leonardo (Org). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo, Editora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BOURNIER, Diva Maria de Faria; MARIANO, Jefferson. Resultados preliminares do censo agropecuário de 1995-1996 a 2006. Em: Revista Informações Econômicas, SP, v. 38, nº 10, outubro de 2008.

BRAGA, Ruy & BURAWOY, Michael. Por uma sociologia pública. São Paulo, Alameda, 2009.

BRAGA, Ruy & SANTANNA, Marco Aurélio. Sociologia pública: engajamento e crítica social em debate. Em: Caderno CRH, Salvador, v. 22, n. 56, p. 223-232, Maio/Agosto, 2009.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. O PROES e a privatização dos bancos estaduais: o caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro. Em: Laboratório de História Econômico-social. Disponível em: http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_17.pdf.

BRASIL. Lei que institui as comissões de salário mínimo. Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. Rio de Janeiro, 1936. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. Lei que cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Lei 5.829, de 30 de novembro de 1972. Brasília, 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L5829.htm.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm.

_____. Lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, outubro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm.

_____. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf.

_____. 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. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)

BRINGEL, Breno & ECHART, Enara. Movimentos e democracia: os dois lados das “fronteira”. Em: Cadernos CRH, vol. 21, nº 54, 2008. Pp: 457-475.

BURAWOY, Michael; BRAGA, Ruy. Por uma Sociologia Pública. São Paulo: Alameda, 2009.

BURLANDY, Luciene; MALUF, Renato; FROZI, Daniela; MAFRA, Luiz Antônio; REIS, Márcio; ZIMMERMANN, Sílvia. Avaliação do Programa Banco de Alimentos no Brasil. Em: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 14 (2010)- . Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Pp: 35-63.

CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional). Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2011. Disponível em: http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano_nacional_seg_alimentar.pdf

CANAVESI, Flaviane; MOURA, Iracema de; SOUZA, Cláudia de. Agroecologia nas políticas públicas e promoção da segurança alimentar e nutricional. Em: Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v.23, n.esp., p.1019-1030, dez. 2016.

CAPORAL, F; PETERSEN, P. Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. Revista Agroecologia, 2012.

CARTA POLÍTICA DA REDE CARIOCA DE AGRICULTURA URBANA. Carta política elaborada para a V semana da Alimentação Carioca. 21 a 24 de Outubro, Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO, M. do C. A. Participação Social no Brasil Hoje. **Pólis Íntegras**. n. 2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/841/841.pdf>.

CASTRO, Josué de. Geografia da fome. Rio de Janeiro: Livraria e editora da Casa do Estudante do Brasil, 1952.

CASTRO, Inês Rugani; ENGSTROM, Elyne; AZEVEDO, Ana Maria; DOS ANJOS, Luiz Antônio. Crescimento e estado nutricional em amostra probabilística de escolares no Município do Rio de Janeiro, 1999. Em: Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 19(Sup. 1):S171-S179, 2003.

CASTRO, Inês Rugani; ENGSTROM, Elyne; LEITE, Iuri da Costa; CARDOSO, Letícia. Fatores socioeconômicos, demográficos, ambientais e comportamentais

associados ao excesso de peso em adolescentes: uma revisão da literatura. Em: Revista Brasileira Epidemiol, 12(3), 2009. Pp: 378-403.

CASTRO, Inês Rugani. Obesidade: urge fazer avançar políticas públicas para sua prevenção e controle. Cadernos de Saúde Pública [editorial], v. 33, 2017. Pp. 01-03.

CHIFFOLEAU, Monica & DIAS, Juliana. PNAE: um exercício de reciprocidade entre produtor e consumidor a partir da Lei de alimentação Escolar. Artigo apresentado no evento Mercados Contestados - As novas fronteiras da moral, da ética, da religião e da lei. Organizado pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio). Setembro de 2014.

CLIFFORD, James. 'Sobre a Autoridade Etnográfica' [1988]. In: A Experiência Etnográfica: antropologia e literatura no século XX. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

COMITÊ POPULAR RIO COPA E OLIMPÍADAS. Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão. 2016

CORDEIRO, Nívea Patrocínio. O Circuito Carioca de Feiras Orgânicas como espaços de práticas de comercialização e consumo solidários. Trabalho apresentado no curso de Especialização em "Gestão Pública e Sociedade" - Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins - FAPTO, Parceria GAPI/Unicamp, 2012.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. Em Revista Novos Estudos, CEBRAP, n. 38, p. 38-52, 1994.

COSTA, Christiane; MALUF, Renato. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. Pp: 15-43.

COSTA, Christiane; BÓGUS, Cláudia. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em: Revista Saúde Soc. São Paulo, v. 21, nº 1, p. 103-114, 2012.

COSTA, Valeriano; LOURENÇO, Fernando; FERREIRA, Glécio. IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL E AVALIAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS RESTAURANTES POPULARES. EM: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 14 (2010). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Pp: 123-146.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. Em: Encontros com a civilização brasileira, Ênio Silveira et al (Org.). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979. Pp: 33 – 47.

_____. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. Em: Rev. Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: FioCruz, Pp 173-200.

CUNHA, Eleonora; ALMEIDA, Débora; FARIA, Cláudia; RIBEIRO, Uriella. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. Em: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. Pp: 297-321.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia; FURQUIM, Nelson Roberto; SANTOS, Gleice Mansini dos; CYRILLO, Denise Cavallini. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade Civil, participação e cidadania: do que estamos falando? Em Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a, pp. 95-110.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade, n. 5, outubro de 2004b.

DIAS, Juliana; e CHIFFOLEAU, Mônica. PNAE: um exercício de reciprocidade entre produtor e consumidor a partir da Lei de Alimentação Escolar. Artigo apresentado no evento: Mercados Contestados –As novas fronteiras da moral, da ética, da religião e da lei 24, 25 e 26 de setembro de 2014 Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Puc-Rio). (Disponível em:

<http://www.estudosdoconsumo.com.br/artigosdoenec/ENEC2014-GT08->

[Dias Chiffoleau-](#)

[PNAE_%20um_exercicio_de_reciprocidade_entre_produto_r_e_consumidor.pdf](#)).

DIAS, José Juliano. Partidos e eleições no Rio de Janeiro – 1974-1994. Em: Rio de Janeiro: uma cidade na história. Organizado por Marieta de Moraes Ferreira. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2015.

DOSSIÊ DO COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPIÁDA. Megaevento e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. Olimpíada do Rio 2016, os jogos da exclusão. Novembro de 2015. Disponível em: http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf.

ELIAS, Norbert. Envolvimento e Alienação. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998. (Introdução e Cap. 1).

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015. Pp: 9-19, 67.

FERNANDES, Florestan. A Constituição Inacabada: vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

FERNANDES, Nelson da Nóbrega. O conceito carioca de subúrbio: um rapto ideológico. Em: Revista FAU (UFRJ), n. 02, ano 2010. Disponível em: <https://issuu.com/pedroengel/docs/revistadafauufrj2>.

FERNANDEZ, Annelise. Um Rio de florestas: uma reflexão sobre o sentido da criação dos parques na cidade do Rio de Janeiro. Em: Estud. Hist., vol. 24, n. 47, pp. 141-161. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/v24n47/n47a08>.

FERREIRA, Marieta; DANTAS, Camila. Os apaziguados anseios da Terra Carioca: lutas autonomistas no processo de redemocratização pós-1945. Em: Rio de Janeiro: uma cidade na história. Organizado por Marieta de Moraes Ferreira. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2015.

FERREIRA, Marieta; GRZYNSZPAN, Mario. A volta do filho pródigo ao lar paterno? Em: Rio de Janeiro: uma cidade na história. Organizado por Marieta de Moraes Ferreira. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2015.

FLEXOR, George; LEITE, Sérgio. Mercado de terra, *commodities boom* e *landgrabbing* no Brasil. Em: Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas (Org. Renato Maluf e George Flexor). Rio de Janeiro, E-papers, 2017.

FUCKS, Mário & PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 67-81. Fevereiro de 2006

GEERTZ, C. – Um jogo absorvente: Notas sobre a Briga de Galos Balinesa. In Geertz, C. A Interpretação das Culturas. Pp:185-214. Rio de Janeiro, LTC, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Os movimentos e as lutas do período de 1964 a 2004 em São Paulo. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais em Coimbra, de 16 a 18 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaGohn.pdf>

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 8a Ed. São Paulo. Ed. Loyola, 2010.

GOMES, Flávio dos Santos. Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. Em: RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

GUIA, Eric Ferreira da. A Serra da Misericórdia como uma zona de sacrifício do Rio de Janeiro. Em: Vida social e política nas favelas, Rute Rodrigues (org.). Brasília: Ipea, 2016.

ILES, Alastair; WIT, Maywa Montenegro de. Sovereignty at what scale? Na inquiry into multiple dimensions of food sovereignty. Globalizations, 2015, 12:4, Pp. 481-497.

INSTITUTO PACS (Políticas Alternativas para o Cone Sul). Atingidas: História de vida de mulheres na cidade olímpica. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Segurança alimentar 2004*. Rio de Janeiro: 2006. 140 p.

_____. *PNAD Segurança Alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: 2010. 183 p.

_____. *PNAD Segurança Alimentar 2004/2009*. Rio de Janeiro: 2013. 134 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão dos seus conselheiros. Relatório de pesquisa – projeto conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. 2012. Disponível em: http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf.

KOWARICK, L. & SINGER, A. A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, (35):195-216, 1993.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziella. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Em: *Lua Nova*, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. História política do abastecimento: 1918-1974. Brasília, BINAGRI (Biblioteca Nacional de Agricultura), 1979.

LINS, Antônio José Pedral Sampaio. Subúrbios e periferia: a ferrovia na construção da região metropolitana do Rio de Janeiro. Em: *Revista FAU (UFRJ)*, n. 02, ano 2010. Disponível em: <https://issuu.com/pedroengel/docs/revistadafauufrj2>. Pp: 16-25.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Em: *Revista Katál*. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/10.pdf>.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, n. 11, p. 183-197. Outubro de 2011.

MAIA, Priscila; MALUF, Renato; SILVA, Luana. Agricultura urbana e a promoção da segurança alimentar e nutricional numa comunidade em Campo Grande. Rev. Univ. Rural, Sér. Ci. Humanas. Seropédica, RJ, EDUR, v. 27, n. 1-2, jan.-dez., 2005. p. 35-40. (Disponível em: <http://www.editora.ufrj.br/revistas/humanasesociais/rch/rch%2027n1-2/5.pdf>).

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. Artigo publicado no Vol. IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88, 1996. (Disponível em: [https://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://www.sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf))

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. Caderno Segurança Alimentar. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000. (Disponível em: https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaIdeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf).

MALUF, Renato. Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da cúpula mundial da Alimentação. Relatório Técnico, 2 (Centro de referência em Segurança Alimentar e Nutricional). Agosto de 2006.

MALUF, Renato. Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil. Em: Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas (Org. Renato Maluf e George Flexor). Rio de Janeiro, E-papers, 2017.

MARTINEZ-ALIER, Joan. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2014. Pp 15-68.

MASELLI, Morgana. Conflitos e resistências na agricultura familiar da cidade do Rio de Janeiro. Em: Agriculturas, v. 12, nº 2, junho de 2015.

MASELLI, Morgana. A compra de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um balanço da (não)implementação da política pública no município do Rio de Janeiro. Dissertação submetida como requisito parcial

para obtenção do grau de Mestre em Ciências, no Curso de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável (UFRRJ), 2016. Pp: 39-77.

MATTOS, Claudemar; SOUTO, Renata Lúcia; WALTER, Fabricio Henrique Omelczuk; e MARTIN, Gustavo. Território: Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em: Olhares agroecológicos: análise econômico-ecológica de agroecossistemas em sete territórios brasileiros / [organização: Flavia Londres, Paulo Petersen e Gustavo Martins]. –1. ed. - Rio de Janeiro: AS-PTA, 2017.

MENDES, Heitor Soares; FERREIRA, Marta Lúcia; CAVALLIERI, Henrique. Protagonismo do Estado do Rio de Janeiro na exploração e produção de petróleo e gás natural: até quando? Em: Boletim Petróleo, Royalties e Região – Campos dos Goytacazes/RJ, ano xv, nº 57, setembro de 2017.

MENEZES, Francisco. Origens, trajetória e significado político do FBSAN. Entrevista concedida ao Boletim do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Maio de 2009. (Disponível em: <https://fbssan.org.br/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=698>).

MICHILES, Carlos *et al.* Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

MONTEIRO, Denis e MENDONÇA, Márcio. Quintais na cidade: a experiência de moradores da periferia do Rio de Janeiro. Em: Agriculturas, v. 1, n. 0, Pp: 29-31, 2004.

MONTEIRO, Denis; MENDONÇA, Márcio; SILVA, Robledo; FIGUEIREDO, Sueli. Agricultura na cidade e a busca da segurança alimentar e nutricional: Reflexões a partir da zona oeste do município do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/05/Agricultura-na-cidade-e-a-busca-da-seguran%C3%A7a-alimentar-e-nutricional.pdf>.

MORONI, J. Antônio. O direito à participação no governo Lula. Em: Experiências Nacionais de Participação Social, AVRITZER, Leonardo (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; NICOLETTI, Milenna. O trânsito das questões da agenda pública para a governamental: a institucionalização da segurança alimentar nas políticas públicas. Em: Revista Baru, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 176-189, jul./dez 2016.

NASSUNO, Marianne. Educação para a Participação e Apoio às Organizações Sociais: Conceitos, aprendizados e desafio. Trabalho apresentado para o Foro Iberoamericano de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Siglo XXI. San José, Costa Rica, 8 y 9 de septiembre de 2011. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0073707.pdf>.

_____. Burocracia e Participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor. 2006. Pp: 168-213.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tese de Doutorado (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais; Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, Brasil, 2012.

NASCIMENTO, Wanderson; FERRANHA, Ana Cláudia. Equidade e políticas públicas: avaliação e perspectiva da representatividade política, étnica e de gênero nos conselhos ambientais do Distrito Federal. Revista Jurídica, UniCuritiba, 2014.

NAZARETH, Paula Alexandra; ARAÚJO, Nina Quintanilha; Oliveira, Henrique Diniz de. As rendas petrolíferas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo e o pré-sal. Em: Boletim Petróleo, Royalties e Região – Campos dos Goytacazes/RJ, ano XVI, nº 59, abril de 2018.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Editora Cortez, 2004.

OLIVEIRA, R. – O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever. In Oliveira, R.C. O Trabalho do Antropólogo. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

PELIANO, Anna M. T. M. (org.) O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1993.

PESSANHA, Lavínia; FIGUEIREDO, Simone; CAMPAGNAC, Vanessa. Panorama dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas do Estado do Rio de Janeiro. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu – MG, Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006.

PETERSEN, Paulo. A construção do conhecimento agroecológico: novos papéis, novas identidades. Em: Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia (Organizado por Paulo Petersen e Aílton Dias dos Santos), Rio de Janeiro: Gráfica Popular, 2007. (Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Constru%C3%A7%C3%A3o_do_Conhecimento_Agroecol%C3%B3gico.pdf).

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. Análise do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção do consenso político. 234 f. Tese (Doutorado em Política Social), UnB, 2009.

PINTO, Céli Regina. A sociedade civil “institucionalizada”. Em: Política e Sociedade, nº 05, out. 2004.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. Em: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. Pp: 197-210.

PITA, Nilda Águeda; e ARRUDA, José Maira de. Composição sociológica do Estado da Guanabara. Em: Revista Direito Público e Ciências Políticas, Rio de Janeiro, Vol. IX, n. 3, jul./set. de 1966.

PRADO, Bruno Azevedo. A construção de modos de vida sustentáveis em torno da agricultura na cidade do Rio de Janeiro: os agricultores do maciço da Pedra Branca. 77p. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2012.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011 (institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro, 2011.

RANGEL, Natália Fonseca de Abreu. O esvaziamento do conceito de gentrificação como estratégia política. Em Cadernos Naui, vol. 4, n. 7 Jul-Dez, 2015. Disponível em: <http://nau1.ufsc.br/files/2016/06/O-esvaziamento-do-conceito-de-gentrificacao.pdf>

REZENDE, Jó. Jó Rezende (depoimento, 1999). Rio de Janeiro: CPDOC/Alerj, 2001.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da Metrópole do Rio de Janeiro. Texto desenvolvido pelo Projeto Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ – FASE), 1999. (Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/CIDADE_DESIGUAL_OU_CIDADE_PARTIDA.PDF).

RIBEIRO, Frank de Paula. Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação. Em: Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 49, N. 3, p. 297-305, set/dez 2013.

ROLNIK, Raquel. Territórios Negros nas Cidades Brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro). Texto escrito em 1989 e publicado pela primeira vez na Revista de Estudos Afro-Asiáticos 17 –CEAA, Universidade Cândido Mendes, setembro de 1989. Reeditado em 2013. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/territ3b3rios-negros.pdf>.

ROSA, Marcelo. Mas eu fui uma estrela do futebol! As incoerências sociológicas e as controvérsias sociais de um militante sem-terra sul-africano. Mana, v. 17, n. 2, 2011. pp. 365-394.

SANTOS, Ângela Moulin Penalva; e MOTTA, Marly Silva da. O “bota-abixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). Dossiê temático. Revista Rio de Janeiro, n. 10, maio-ago. 2003. Disponível em: http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_10/10-Angela-Marly.pdf

SANTOS, A. M. Penalva. Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, A. M. Penalva. Direito à Moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. 2015.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. Cadernos metrópole, n. 7, pp. 97-112, 1º sem. 2002.

SARMENTO, Carlos Eduardo B. A arquitetura do impossível: a estruturação do Partido Autonomista do Distrito Federal e o debate autonomista nos anos 1930. Em: Rio de Janeiro: uma cidade na história. Organizado por Marieta de Moraes Ferreira. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2015.

SARTI, Flávia Mori; MARCHIONI, Dirce; BANDONI, Daniel; BRASIL, Betina; FIGUEIREDO, Iramaia. Indicadores sociais na avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias. Em: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 14 (2010). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Pp: 85-122.

SATURNINO BRAGA, Roberto; SATURNINO BRAGA, Bruno. Democracia Participativa no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Contraponto, 2015.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia; HELITO, Hugo; PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael; SANTOS, Leonor; PAES-SOUZA, Rômulo. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. Em: Rev. Nutr., Campinas, 21(Suplemento):39s-51s, jul./ago., 2008.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia. A Segurança Alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. Em: Revista de Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 16(2): 1-19, 2009.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Em: Estudos Avançados, 9 (23), 1995.

SILVA, Michele Souza da. Do “sertão” à Urbanização do bairro Campo Grande-Rio de Janeiro: uma análise dos impactos socioambientais. Universidade Federal Rural do Rio

de Janeiro (UFRRJ). Discente Curso de Geografia e Bolsista do Programa de Educação Tutorial (MEC/SESU), 2013. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/005.pdf>.

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)/Texto para discussão. Brasília/Rio de Janeiro, 2014. (Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)

SIMAS, Luiz Antônio. Dos arredores da Praça Onze aos terreiros de Oswaldo Cruz: uma cidade das Pequenas Áfricas. Em: Z Cultural – Revista do Programa Avançado de Cultura Contemporânea. Disponível em: <http://revistazcultural.pacc.ufrj.br/wp-content/uploads/2016/04/DOS-ARREDORES-DA-PRA%C3%87A-ONZE-AOS-TERREIROS-DE-OSWALDO-CRUZ-UMA-CIDADE-DE-PEQUENAS-%C3%81FRICAS-%E2%80%93-Revista-Z-Cultural.pdf>

SIPIONI, Marcelo & SILVA, Marta Zorzal. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. Revista de Sociologia e Política, v. 1, n. 46, 147-158. Junho de 2013.

SOARES, Kátia; NETO, José; OLIVEIRA, Jércia; MARQUES, Josiane; SANTOS, Douglas. Políticas Públicas: um estudo sobre o Programa Rio Rural. Trabalho apresentado no Seminário de Integração Regional da Universidade Cândido Mendes (UCAM), 2013. Disponível em: <https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2013/11/xii-seminario-integracao-2013-katia-macabu-de-sousa-soares.pdf> (visualizado em 04 de novembro de 2018).

SOFIATTI, Deluciana. Os espaços públicos de participação na elaboração de políticas públicas: o caso do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro. Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Agosto de 2005.

SORJ, Bernardo; MATUCCELLI, Danilo. O desafio latino-americano: coesão social e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Pp 103-153.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL. Cidadania participativa: responsabilidade social e cultural num Brasil democrático. Rio de Janeiro: Texto & Arte, 1995.

PERINI, Juliane; NETO, Antônio; SILVA, Marilian; MEDEIROS, Bruno; LIMA, Kátia. A Rede de Equipamento Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) como estratégia da política de segurança alimentar e nutricional. EM: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 14 (2010). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Pp: 19-34.

PIRES, Roberto Rocha (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

TOURAINÉ, Alain. O que é a democracia? TOURAINÉ, Alain. A sociologia pública e o fim da sociedade. Caderno CRH, vol. 22, núm. 56, maio-agosto, 2009, pp. 245-254.

TOMAZINI, Carla; LEITE, Cristiane. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? Em: Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Seminário apresentado no 6º seminário de arquitetura e urbanismo da UFES, 2014. Disponível em: <http://www.observatorioculturaecidade.ufscar.br/acervo/resenhas/cidade-de-excecao-reflexoes-a-partir-do-rio-de-janeiro/>

VALENTE, Flávio. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. Em: Saúde e Sociedade v.12, n.1, p.51-60, jan-jun 2003.

VAZ, Alexander Cambraia. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. Em: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. Pp: 91-109.

VELHO, Gilberto. A utopia urbana: Um estudo de antropologia social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1973.

WEITZMAN, Rodica. Construção participativa de um modelo de formação de educadores (as) comunitários (as) em segurança alimentar e nutricional e agricultura urbana, Caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia. Rio de Janeiro: Gráfica Popular; 2007. Pp: 196-218. (Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Constru%C3%A7%C3%A3o_do_Conhecimento_Agroecol%C3%B3gico.pdf).

WHYTE, William Foote. Sociedade de Esquina. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

ZYLBERMAN, Márcio. A gestão das compras públicas dos estados brasileiros: a experiência do Rio de Janeiro com a opção pela descentralização. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2015. Pp 40-62.

ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida. Políticas públicas e espaços democráticos: um olhar sobre a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Em: Desenvolvimento em questão, n. 12, jul.-dez. de 2008. Pp 11-34.

ANEXO I

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
22 de abril	09 de fevereiro	08 de fevereiro	04 de janeiro	08 de janeiro	xx de janeiro	10 de fevereiro	29 de março
29 de abril	09 de março	15 de março	08 de fevereiro	19 de março	08 de abril	10 de março	12 de abril
23 de junho	11 de maio	12 de abril	28 de fevereiro	09 de abril	10 de junho	14 de abril	10 de maio
21 de julho	14 de junho	26 de abril		14 de maio	15 de julho	09 de junho	14 de junho
11 de agosto	27 de julho	10 de maio		11 de junho	11 de agosto	14 de julho	12 de julho
08 de setembro	03 de agosto	14 de junho		09 de julho	09 de setembro	11 de agosto	
30 de setembro	16 de agosto	12 de julho		13 de agosto	11 de novembro	08 de setembro	
13 de outubro	31 de agosto	02 de agosto		10 de setembro	09 de dezembro	13 de outubro	
17 de novembro	14 de setembro	13 de setembro		08 de outubro		10 de novembro	
08 de dezembro	20 de setembro	11 de outubro		12 de novembro		24 de novembro	
	19 de outubro	27 de outubro		10 de dezembro		08 de dezembro	
	27 de outubro	17 de novembro					
	09 de novembro	27 de novembro					
	23 de novembro	21 de dezembro					

Lembrando que a partir de 2016 já frequentava as assembleias regularmente.

ANEXO II

Roteiro para as entrevistas

Atores da Sociedade Civil

1. Trajetória do informante (Histórico de atuação política, formação, atuações profissionais etc.).
2. A qual movimento social ou instituição pertence? Qual a atuação?
3. Como a sua trajetória incidu no tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)? E o movimento (ou instituição) que você representa, qual o diálogo com SAN? Afinal, o que é Segurança Alimentar e Nutricional e por que isso é uma questão importante na cidade do Rio de Janeiro? (vale aprofundar essa conversa em nível da incidência de insegurança alimentar conforme público (recortes raciais, de gênero, geracionais) e região da cidade (ZO, ZN, ZS e Centro)).
4. Como teve conhecimento e como e quando foi o primeiro contato com o Conselho (a partir de quais redes de relação chegou ao Consea e por que o interesse em fazer esse movimento)?
5. Quais as primeiras impressões sobre o Conselho e o que se modificou ao longo do período no qual vem atuando nele (aqui vale ainda diferenciar as impressões sobre a atuação dos representantes da sociedade civil e do poder público. Também é válida uma primeira problematização acerca da relação expectativa-realidade)?
6. Que tipo de conhecimento acumulado um conselheiro deve ter para uma boa atuação no Consea?
7. Como é vista a relação com outros conselhos no município e com os Conseas de outros municípios, o estadual e o nacional?
8. Como é a relação com outros representantes da sociedade civil (problematizar ainda a constância de tais atores, uma questão de pouca renovação – o que implica em falar das eleições também. O que seria uma boa atuação de um representante da sociedade civil)?

9. Como vê a relação com a sociedade civil de maneira mais ampla? Considera que o Conselho seja de fato reconhecido pelas pessoas? Caso não, o que falta para que isso se dê com mais qualidade?
10. Como é a relação com os representantes do poder público? Quando a atuação dos representantes do poder público oferece obstáculos e quando oferece grande auxílio (podemos aprofundar se se entrar no mérito de atores que foram mais importantes ou menos para o bom funcionamento do Conselho; buscar entender o porquê, as diferenças)?
11. O que identifica como as principais conquistas do Conselho (pode ser uma resposta ampla, para além do período no qual o informante participa)?
12. E as principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho?
13. Aqui vamos tratar dos três pontos que dispomos aprofundar: o Cozinhas Comunitárias, o desaparecimento da DAP e a Losan. Buscaremos dos/das informantes narrativas sobre tais episódios.
14. Por que o projeto Cozinhas Comunitárias encontrou tanta dificuldade em sair do papel? O que isso lhe traz sobre o início do Consea, sobre o seu fim/objetivo?
15. O que o desaparecimento da DAP gerou no Conselho? Foi uma discussão central durante todo o ano de 2016 e até hoje apresenta consequências (relação com a delegacia do MDA, facilitação na emissão de outras DAPs, criação do Conselho Rural), o que fez com que tal discussão tivesse tanta força? O que foi interessante nesse período?
16. Sob seu ponto de vista o que gerou tanta dificuldade para a Losan sair? Por que tamanha falta de interesse? Burocracia (conhecimento técnico) é uma barreira para alcançar certos objetivos? Falta interesse político? O que poderia gerar maior vontade política?
17. Quais as potencialidades de uma política de participação social (aqui, caso seja do conhecimento do/da informante, seria interessante elencar dificuldades/facilidades que ele/ela reconhece na participação na cidade do Rio de Janeiro e que não se vê tanto em outros lugares)?

18. O que mudou da gestão do Eduardo Paes para a atual gestão?
19. O que você acredita que poderia ser feito para tornar o Conselho ainda mais eficiente?

Atores do Poder Público

1. Trajetória do informante (Histórico de atuação política, formação, atuações profissionais etc.). Especial ênfase sobre o ingresso na Prefeitura e os departamentos onde já trabalhou e onde trabalha.
2. Como a trajetória incidiu no ingresso no tema da Segurança Alimentar e Nutricional? Afinal, o que é Segurança Alimentar e Nutricional e por que isso é uma questão importante na cidade do Rio de Janeiro? (vale aprofundar essa conversa em nível da incidência de insegurança alimentar conforme público (recortes raciais, de gênero, geracionais) e região da cidade (ZO, ZN, ZS e Centro)).
3. Qual o papel da Secretaria a qual pertence sobre o tema de SAN?
4. Como teve conhecimento e como e quando foi o primeiro contato com o Conselho (a partir de quais redes de relação chegou ao Consea e por que o interesse em fazer esse movimento)?
5. Quais as primeiras impressões sobre o Conselho e o que se modificou ao longo do período no qual vem atuando nele (aqui vale ainda diferenciar as impressões sobre a atuação dos representantes da sociedade civil e dos outros representantes do poder público. Também é válida uma primeira problematização acerca da relação expectativa-realidade)?
6. Que tipo de conhecimento acumulado um conselheiro deve ter para uma boa atuação no Consea?
7. Como é vista a relação com outros conselhos no município e com os Conseas de outros municípios, o estadual e o nacional?

8. Como é a relação com os representantes da sociedade civil (O que seria uma boa atuação de um representante da sociedade civil; que tipo de conhecimento eles tem que é positivo para o conselho e que tipo de conhecimento lhes falta)?
9. Como vê a relação com a sociedade civil de maneira mais ampla? Considera que o Conselho seja de fato reconhecido pelas pessoas? Caso não, o que falta para que isso se dê com mais qualidade?
10. Como é a relação com os outros representantes governamentais? Quais limites estão dados para suas atuações? Possuem liberdade de ação ali dentro? O que poderia ser feito para melhorar a atuação dos representantes governamentais?
11. O que identifica como as principais conquistas do Conselho (pode ser uma resposta ampla, para além do período no qual o informante participa)?
12. E as principais dificuldades enfrentadas pelo Conselho?
13. Aqui vamos tratar dos três pontos que dispomos aprofundar: o Cozinhas Comunitárias, o desaparecimento da DAP e a Losan. Buscaremos dos/das informantes narrativas sobre tais episódios.
14. Por que o projeto Cozinhas Comunitárias encontrou tanta dificuldade em sair do papel? O que isso lhe traz sobre o início do Consea, sobre o seu fim/objetivo?
15. O que o desaparecimento da DAP gerou no Conselho? Foi uma discussão central durante todo o ano de 2016 e até hoje apresenta consequências (relação com a delegacia do MDA, facilitação na emissão de outras DAPs, criação do Conselho Rural), o que fez com que tal discussão tivesse tanta força? O que foi interessante nesse período?
16. Sob seu ponto de vista o que gerou tanta dificuldade para a Losan sair? Por que tamanha falta de interesse? Burocracia (conhecimento técnico) é uma barreira para alcançar certos objetivos? Falta interesse político? O que poderia gerar maior vontade política?
17. Quais as potencialidades de uma política de participação social (aqui, caso seja do conhecimento do/da informante, seria interessante elencar

dificuldades/facilidades que ele/ela reconhece na participação na cidade do Rio de Janeiro e que não se vê tanto em outros lugares)? Quais as dificuldades para implementar uma política de participação mais eficiente?

18. O que mudou da gestão do Eduardo Paes para a atual gestão?

19. O que você acredita que poderia ser feito para tornar o Conselho ainda mais eficiente?

ANEXO III

Linha do tempo:

Esta linha do tempo abarca, em suma, eventos, instituições e políticas citadas na dissertação. Certamente tratar da fome e da desnutrição necessitaria de um olhar mais amplo, temporal e espacialmente. Mas a expectativa é de que a linha do tempo a seguir possa minimamente orientar a leitura de forma a compreender a ordem dos eventos tratados.

1913 – Comício Contra a Carestia (RJ) – um total de 29 comícios puxados por trabalhadores (3 fatores explicativos são: baixos salários, crise de moradia e aumento expressivo dos gêneros alimentícios);

1914 – Atos contra o desemprego e a carestia (RJ e SP);

1918 – Movimento de Comitês de Combate à Fome (RJ);

1938 – Lançamento do salário mínimo;

1940 – Criado o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS);

1943 – Lançamento do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN). Conferência das Nações Unidas, em Hot Springs (EUA), para tratar do tema da fome;

1945 – Criação da Food and Agriculture Organization (FAO);

1946 – Campanha Popular Contra a Fome;

1948 – Direito à alimentação se encontra no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos;

[1952 – classe operária emprega de 40 a 52% do salário em gastos com alimentação em algumas capitais];

1953 – Passeata das Panelas Vazias (SP);

1954 – Criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar;

1955 – Cruzada São Sebastião, iniciativa puxada pela igreja católica, tendo à frente Dom Helder Câmara. Propunha também à urbanização das favelas;

1956 – O STAN é substituído pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA). É criada a Associação Mundial Contra a Fome (ASCOFAM);

1962 – Criadas a Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Comissão de Financiamento da Produção (CPF) e a Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazen);

1963 – Dia Nacional de Protesto Contra a Carestia. E a criação do Codex Alimentarius, organismo sob a égide da FAO e da OMS, que tem por objetivo traçar diretrizes a respeito da segurança dos alimentos e que hoje é composta por 165 países;

1964 - Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964);

1967 – Extinto o Serviço de Alimentação e Previdência Social (que possuía alto poder de mobilização);

1972 – Criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) – era o começo de uma crise alimentar aguda mundial;

1973-1974 – Criados o I e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição;

1974 – Conferência Mundial de Alimentação – o conceito de Segurança Alimentar começa a ser mais fortemente difundido;

1980 – I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia;

1981 - Em 16 de outubro de 1981 foi fundada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), esse dia passou a ser também o Dia Mundial da Alimentação;

1983 – PNAE é formalizado (até então ele era coordenado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)) e passa a ser gerenciado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do Ministério da Educação e Cultura;

1986 – VIII Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde. Também é lançado pelo INAN o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (que será extinto em 1992);

1986 - I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, que reconhece o direito à alimentação;

1988 – Aprovação da nova Constituição - dentre outras coisas, temos o reconhecimento da alimentação e nutrição como fundamentais para o direito de acesso à saúde e a obrigatoriedade do Estado em garantir alimentação nas escolas;

1990 – Criação da Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN), instituída no âmbito do SUS. Mais tarde se formaria o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN);

1991 - Lançamento da Política Nacional de Segurança Alimentar;

1993 – Início do Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Lançamento do Mapa da Fome (32 milhões de pessoas estariam passando fome no Brasil, o principal motivo seria um descompasso entre o preço do alimento e o poder aquisitivo de amplo segmento da população);

1994 – I Conferência Nacional de SAN;

1995 – Desativação do Consea Nacional;

1995 – Feira Orgânica na Glória, coordenada pela ABIO. A maior parte dos produtos vinha da região Serrana;

1996 - FAO realiza em Roma a Cúpula Mundial da Alimentação, com a presença de representantes de 159 países. É realizada uma conferência paralela convocada pela sociedade civil. Nesse ano também é definido o Programa Brasileiro de Abastecimento Alimentar Integrado, promovido pela CONAB;

1997 – O INAN é extinto. É criada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, integrada à Política Nacional de Saúde (PNS);

1997 – Luiz Poeta começa as atividades de reflorestamento da Serra da Misericórdia (tão logo ele se formaria um coletivo chamado Verdejar);

1998 – Criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), lançado durante o Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2008 teve o nome alterado para Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Ainda em 1998 tivemos a Primeira Pesquisa de Saúde e Nutrição de Escolares da rede municipal de ensino (se constatou maior incidência de sobrepeso do que de desnutrição estatual);

1998 – Feira Orgânica em Campo Grande – Rio da Prata. “A feira foi organizada a partir do um projetocom a Associação Projeto Roda Viva34, uma ONG que não está mais vinculada a feira. Naqueleperíodo formou-se a Associação de Produtores Orgânicos do Rio da Prata (AGROPRATA)com apoio do Sindicato Rural do Rio de Janeiro e da Emater Rio, ambos com sede no bairrode Campo Grande, zona Oeste do Rio de Janeiro” (Uschi, 2017, p. 107).

1999 - AS-PTA começa o Programa de Agricultura Urbana no Loteamento Ana Gonzaga (Inhoaíba).

2000 – Constituição no estado do Rio de Janeiro da Rede Fitovida (movimento social de trabalho com ervas medicinais e remédios caseiros). Formado majoritariamente por mulheres, idosas e de diferentes regiões. Já existia uma organização dessas mulheres desde a década de 1980, a partir de uma iniciativa da Igreja Católica (Campanha da fraternidade – Saúde para todos).

2000 - primeira unidade do Restaurante Popular no Município do Rio de Janeiro (Central do Brasil);

2001 – Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, em Havana, Cuba. É criado o Bolsa Alimentação;

2002 - realizou-se o 1º seminário de Agricultura Urbana, no Loteamento Ana Gonzaga (Inhoaíba);

2002–I Encontro Nacional de Agroecologia – desse Encontro se formou a Articulação Nacional de Agroecologia. Também teve a Cúpula Mundial da Alimentação (ROMA +5). Criação da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh).

2003 – Reativação do Consea Nacional e do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Criação dos Conseas estadual e municipal do Rio de Janeiro. Começo da utilização da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Elaboração da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Criação do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA);

2004 – II Conferência Nacional de SAN. Lançamento do Programa Bolsa Família. I Conferência Municipal de SAN. Extinção do MESA e criação do Ministério do Desenvolvimento Social;

2005 – Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No Rio de Janeiro a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) dá origem ao Programa de Assessoria Especial de Agricultura Familiar.

2006/2007 – Começo do Projeto Profíto (Fiocruz Farmanguinhos) – Plantas Medicinais no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca.

2006 – Promulgação da Lei 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e do Sistema Nacional de SAN;

2006 - Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº11.326, de 24/11/2006);

2006 – I Encontro Estadual de Agroecologia: formação da Articulação de Agroecologia do Rio de Janeiro (AARJ);

2007 – II Conferência Municipal de SAN do Rio de Janeiro;

2007 – II Encontro Nacional de Agroecologia;

2007 – II Encontro de Agricultura e Saúde na Cidade;

2007 - III Conferência Nacional de SAN;

2007 – Criação da Associação de Agricultores de Vargem Grande – Agrovargem.

2008 - criação no município da Gerência de Segurança Alimentar;

2008 – I Encontro Metropolitano de Agroecologia;

2009 - criação da Câmara Gestora de Gêneros Alimentícios (CGGA);

2009 - lançamento do Guia Alimentar da População Brasileira;

2009 – Aprovado o PNAE – onde 30% das aquisições deveriam ser com a agricultura familiar local (tanto no PAA quanto no PNAE tivemos uma garantia de sobrepreço de até 30% em produtos de origem agroecológica);

2009 – III Encontro de Agricultura e Saúde na Cidade;

2009 - Criação da Rede Carioca de Agricultura Urbana;

2009 - Aprovação da Lei Orgânica de SAN do Estado do Rio de Janeiro;

2009 - Lei Complementar Nº 104, de 27 de Novembro 2009 que institui o Projeto de Estruturação Urbana – PEUdos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá;

2010 – Aprovada emenda que põe a alimentação como direito fundamental (art. 6º). Aprovado decreto presidencial que institui a Política Nacional de SAN (PNSAN) – na PNSAN a agroecologia é apresentada juntamente à promoção de SAN. A Semana da Alimentação Carioca (SAC) é incluída no calendário da cidade;

2010 - Audiência Pública sobre a minuta do Projeto de Lei que cria o Sistema e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro (LOSAN-Rio);

2010 - 1ª Edição da SAC-Rio (O Projeto de Lei da criação da SAC foi do então vereador Adilson Pires - PT) - a SAC pega o dia 16 de outubro, por ser o dia mundial da alimentação;

2010 - Campanha "Alimentação: direito de todos, faça valer!";

2011 - Realização de uma série de oficinas promovidas pelo Consea-Rio (fev: de Compostagem no restaurante universitário da UFRJ; mar: de hortas escolares, no CPII de Realengo; abr: de Consumo Consciente e Educação Alimentar no INAD; maio: de agricultura urbana, na Escola Carioca de Agricultura Familiar, em Pedra de Guaratiba; Junho: de Políticas Públicas para a Agricultura Urbana e Educação Alimentar, na FioCruz);

2011 - 2ª edição da SAC-Rio;

2011 –IV Conferência Nacional de SAN;

2011 - Marcha das Margaridas põe a agroecologia no centro do debate;

2011 - III Conferência Municipal de SAN do Rio de Janeiro. Começou a agregar (5) pré-conferências regionais, de forma a alcançar um público maior e mais bem distribuído no território;

2011 - IV Conferência Estadual de SAN. Durante a IV Conferência Nacional de SAN foi lançado o 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), 2012-2015;

2011 – O governo do estado adere ao SISAN;

2011 - Resolução nº 09/CAISAN (13/12/2011) sobre os procedimentos de estados e municípios para aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN);

2012 – Criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO);

2012 - 3ª edição da SAC-Rio;

2012 – II Encontro Metropolitano de Agroecologia;

2012 – Venda para escola pública estadual (via PNAE) no Rio de Janeiro, através da primeira Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) obtida.

2013 - criação da Subsecretaria de Abastecimento, que teve como Subsecretário Vagner Montes Filho. 4ª edição da SAC-Rio. Aprovação do Regimento Interno do Consea-Rio (Decreto 36.979, de 09/04/2013).

2013 – I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO);

2013 – Realização da Caravana Agroecológica e Cultural da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Foi uma forma de preparação e mobilização para o III Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), que viria a ser realizado em 2014, em Juazeiro (BA);

2013 - Organização do mutirão pró DAP. Buscou-se ampliar o número de agricultores com a Declaração.

2013 – Caravana Agroecológica e Cultural da Região Metropolitana do Rio de Janeiro;

2013 – Começa a Feira Agroecológica da Freguesia (FAFRE). Primeira feira idealizada e coordenada pela Rede CAU, com apoio da Associação dos Moradores e Amigos da Freguesia (AMAF).

2014 - lançamento do novo Guia Alimentar da População Brasileira;

2014 - 5ª edição da SAC-Rio;

2014 – I Seminário Nacional de Agricultura Urbana;

2015 – V Conferência Nacional de SAN.

2015 - I Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENAU), com o tema “Direito à cidade e comida de verdade”. Organizado pelo Coletivo Nacional de Agricultura Urbana, com apoio da ANA e do FBBSAN.O Encontro foi realizado na UERJ e teve a Rede CAU como anfitriã.

2015 - III Conferência Municipal de SAN do Rio de Janeiro;

2015 - 6ª edição da SAC-Rio;

2016 – Surge a Feira da Roça de Vargem Grande;

2016 – Surge a Feira Agroecológica da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), em parceria com o Instituto de Nutrição dessa Universidade.

2016 - 7ª edição da SAC-Rio;

2017 - Criação da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Agricultura Urbana. 8ª edição da SAC-Rio;

2018 – Aprovação da Lei Orgânica de SAN do Município do Rio de Janeiro.

ANEXO IV

Lima Barreto (2012), na obra *Clara dos Anjos*, ambientada em fins dos anos 1910, nos traz mais conteúdo sobre o que era então o subúrbio, no trecho em questão ele descreve um personagem, Marramaque, um velho senhor já nos seus 70 anos:

Era de uma cidadezinha no estado do Rio, nas proximidades da Corte, como se dizia então. Feito os seus estudos primários, os pais empregaram-no num armazém da cidade. Estávamos em plena escravatura, se bem que nos fins, mas a antiga Província do Rio de Janeiro era próspera e rica, com as suas rumorosas fazendas de café, que a escravaria negra povoava e penava sob os açoites e no suplício do tronco.

O armazém em que Marramaque era empregado havia de tudo: ferragens, roupas feitas, isto é, camisas, calças [...]. Comprava diretamente nos atacadistas da Corte; além disso, o seu proprietário era intermediário entre os pequenos lavradores e as grandes casas da Capital do Império, isto é, comprava as mercadorias àqueles, por conta destas, com o que ganhava comissão.

[...]

No gênio, não saía ao pai, que era um minhoto [natural do Minho, Portugal] ativo, trabalhador, reservado e econômico. Em poucos anos de Brasil, conseguiu ajuntar dinheiro, comprar um sítio em que cultivava os chamados “gêneros de pequena lavoura”, aipim, batata-doce, abóboras, tomates, quiabos, laranja, caju e melancia, dando-lhe esta última cultura, pelos fins do ano e começo do seguinte, lucros razoáveis. Com o correr do tempo, comprara um bote; e, duas vezes por semana, acompanhado de um companheiro a quem pagava, trazia ele mesmo os produtos de sua lavoura, navegando por um pequeno rio, mais ou menos canalizado, atravessando a Guanabara até o Mercado (p. 111-112).

Sobre o Mercado há uma nota (as notas foram feitas por Lilia Schwarcz e Pedro Galdino) no mesmo livro que muito nos esclarece. Em 1825 foi projetado pelo francês Grandjean de Montign a primeira estrutura edificada como mercado no Rio de Janeiro, na região da Candelária. Ficou pronto em 1841 e foi demolido em 1911. Na Reforma Pereira Passos, começou a construção do Mercado Municipal na Praça XV, a construção começou em 1903, mas terminou apenas em 1907. O Mercado Municipal foi fechado no início dos anos 1960.

Lima Barreto descreve o subúrbio como “refúgio dos infelizes”, dos que “perderam o emprego, as fortunas; os que faliram nos negócios, enfim, todos os que perderam a sua situação normal vão se aninhar lá”. São esses que pegam o trem lotado, que vivem com o problema da falta d’água, com a falta de médicos, com a falta de tudo. As ruas mais distantes da linha do trem são povoadas de toda a espécie de pequenos animais domésticos: galinha, patos, marrecos, cabritos, porcos. Já os córregos são vales de lama que, quando chegam as grandes chuvas transformam tudo em torrentes que a tudo carregam. A falta d’água e o barro compacto impedem a existência de hortas “e um repolho é lá mais raro que na avenida central” (p. 190).

Ainda vale destacar como o autor de Clara dos Anjos nos chamava a atenção recorrentemente para a cor e a condição econômica dos seus personagens: “uma diferença accidental de cor é causa para que possa se julgar superior à vizinha; o fato do marido desta ganhar mais do que o daquela é outro” (p. 185).

ANEXO V

É do livro de Maria Yedda Leite Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva, História política do abastecimento (1918-1974), Pp 40-41, publicado em 1979, que retiramos uma parte que mostra a ampla presença do capital estrangeiro no final da década de 1910 e na década de 1920. Os autores fazem uma “pequena listagem” mostrando tal presença nos setores da agricultura e do abastecimento, destacando três potências mundiais.

- a) *A Inglaterra dominava o Porto de Manaus, através da companhia Manaus Hoarbour; a Estrada de Ferro Bragantina, via empréstimos; a Estrada de Ferro Great Western, que atravessava o Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Alagoas, possuindo, ainda, milhares de hectares de plantaçoão de coco Indaiçu; a Estrada de Ferro Vitória-Minas, que fazia o transporte do café de Minas para o Porto de Vitória; ainda através de empréstimos, controlava a comercialização do açúcar de Campos (RJ); também estendia seus controles sobre a Estrada de Ferro Leopoldina Railway e sobre a maioria das usinas de açúcar do Estado do Rio de Janeiro; exercia, também, o controle sobre o Porto do Rio de Janeiro, no Distrito Federal; possuía mais de 40.000 hectares de terras do norte do Paraná (café e algodão); a maioria dos frigoríficos do Rio Grande do Sul; em São Paulo, a The São Paulo CoffeLtd.; a Companhia Cafeeira Britânica e a Água Santa Coffe Com. possuíam, conjuntamente, três milhões de pés de café; a produção de frutas (bananas, laranjas e abacaxis) era dominada pela Companhia Brasileira de Frutas (São Paulo), de capital britânico; destacava-se, também a Sudan Plantation Co., que controlava boa parte da produção agrícola e dos frigoríficos de São Paulo.*
- b) *A França dominava a Casa Tude Irmão & Cia., que possuía grandes propriedades cacauceiras, controlando a exportação desse produto pelo porto de Ilhéus (uma concessão da “Tude”); a SocietéAuxiliare de Crédit controlava o porto de Vitória; a Compagnie de Chemins de FerBrésiliens controlava a Estrada de Ferro de Maricá; a “Sucrerie de VilleRafard”, a CompagnieSucrerie de Piracicaba e a Societé de Exportation detinham as usinas de açúcar e mais de 300.000 pés de café; no Paraná, o capital francês, controlava a Estrada de Ferro Paranaguá e em Minas Gerais a Estrada de Ferro Itapuna-Corumbá.*
- c) *Os Estados Unidos possuíam 300.000 hectares no Amazonas e mais de 1.500.000 na região do Tapajós, pertencentes à Ford, que controlava a produção total de borracha e madeiras; eram majoritários na Porto of Pará e em quase toda a população de açúcar e cachaça do local; no Maranhão “tomaram conta” da prensa de algodão para a Ulon Management & Comp.; importavam quase todo algodão da Paraíba, o açúcar de Pernambuco, 68% do cacau da Bahia, quase a mesma cifra de café do Espírito Santo; em São Paulo, controlavam as cooperativas e bancos hipotecários criados ultimamente para os ‘fazendeiros do café’; no Rio Grande do Sul, controlavam as maiores charqueadas e grandes frigoríficos e, em Mato Grosso, dois milhões de hectares de terras.*

ANEXO VI

Trata-se aqui de um trecho do Processo do Conselho Federal do Comércio Exterior, indicação do Conselheiro João Maria Lacerda, de 19 de fevereiro de 1936. O texto aqui foi extraído do livro História política do abastecimento (1918-1974), Pp 98-99, de Maria Yedda Leite Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva, publicado em 1979. Vamos ao trecho do Processo em questão:

Dada a sua projeção topográfica em três zonas perfeitamente distantes em suas características de vida, a urbana, suburbana e a rural, o RJ é uma cidade única, talvez, no mundo sob este ponto de vista: poder abastecer-se a si própria.

Naturalmente, há uma restrição nessa possibilidade. Ela não é na totalidade de produtos, mas em relação a determinados gêneros de aves, ovos, alguns cereais (em pequena escala), hortaliças, legumes, determinadas frutas etc.

De fato, a zona rural bem poderia, quando devidamente explorada, tornar-se um celeiro imediato para a suburbana e, mais remotamente, da urbana. Isso viria minorar a carestia de vida, principalmente para as classes menos favorecidas da fortuna, que residem de preferência, na região intermediária da capital. É o que se nota em São Paulo, onde a vida é mais barata cerca de 40%. Por igual, todo o abastecimento de produtos de pequena lavoura nas grandes capitais do mundo provém de suas zonas limítrofes. São produtos especializados e que impressionam pela sua qualidade e preço.

Acredito que seria decisivo o caso de uma sugestão, a Prefeitura do DF, no sentido da criação em vários pontos da cidade, como o “Triângulo”, Jacarepaguá etc..., de centros agrícolas, avícolas etc. para a produção a preço mais baixo dos produtos citados e outros cujo plantio consultasse a natureza das terras.

Estes estabelecimentos, mediante uma hábil organização administrativa, não pesariam aos cofres públicos, pois viveriam das próprias rendas.

Mas com o fim de evitar que a ação sempre perniciosa para os consumidores dos intermediários se fizesse sentir, os produtos desses centros seriam vendidos diretamente à população, o que diminuiria sensivelmente as quotasções.

Para essa tarefa, seriam instaladas nas feiras livres ou quando essas não houvessem, na localidade, em improvisados armazéns, agências oficiais de venda.

Indico, pois, que o Conselho, examinado o assunto, digne-se a considerar a presente como melhor entender e afinal apresentar como sugestão ao Dr. Prefeito do DF, a matéria da presente indicação.

ANEXO VII

TABELA 1

PARTICIPAÇÃO DA REGIÃO FLUMINENSE E DOS ESTADOS DA GUANABARA, RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO E MINAS GERAIS NO VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL DO BRASIL (EM%)

ANO	REGIÃO FLUMINENSE ¹		GUANABARA		RIO DE JANEIRO		SÃO PAULO		MINAS GERAIS	
	Valor bruto da produção industrial (%)	Valor da transf. industrial (%)	Valor bruto da produção industrial (%)	Valor da transf. industrial (%)	Valor bruto da produção industrial (%)	Valor da transf. industrial (%)	Valor bruto da produção industrial (%)	Valor da transf. industrial (%)	Valor bruto da produção industrial (%)	Valor da transf. industrial (%)
1907	37,75	-	30,20	-	7,55	-	15,92	-	4,44	-
1919	28,45	-	22,29	-	6,16	-	32,99	-	5,76	-
1939	23,93	27,92	19,00	22,48	4,92	5,44	43,49	38,60	6,74	7,82
1949	21,11	21,72	15,14	15,40	5,97	6,32	46,62	47,00	7,11	6,91
1959	16,04	17,30	9,57	10,15	6,47	7,16	55,08	54,51	5,98	6,06
1970	14,78	15,30	8,36	9,42	6,43	5,88	55,32	56,64	7,55	7,05
1975	12,43	13,20	-	-	-	-	55,33	54,75	7,60	7,11
1980	10,48	10,42	-	-	-	-	51,95	52,42	8,65	8,17
1985	9,61	9,80	-	-	-	-	48,33	47,40	9,10	8,28
1992	9,70	9,53	-	-	-	-	48,51	50,95	9,22	8,73
1995	7,61	8,56	-	-	-	-	50,53	53,00	9,47	8,33
2000	7,27	9,42	-	-	-	-	45,27	45,25	9,72	9,46

Fonte: Os percentuais foram calculados com base nos dados do Censo Industrial (1907 a 1985) e da Pesquisa Industrial Anual (1992 a 2000), IBGE

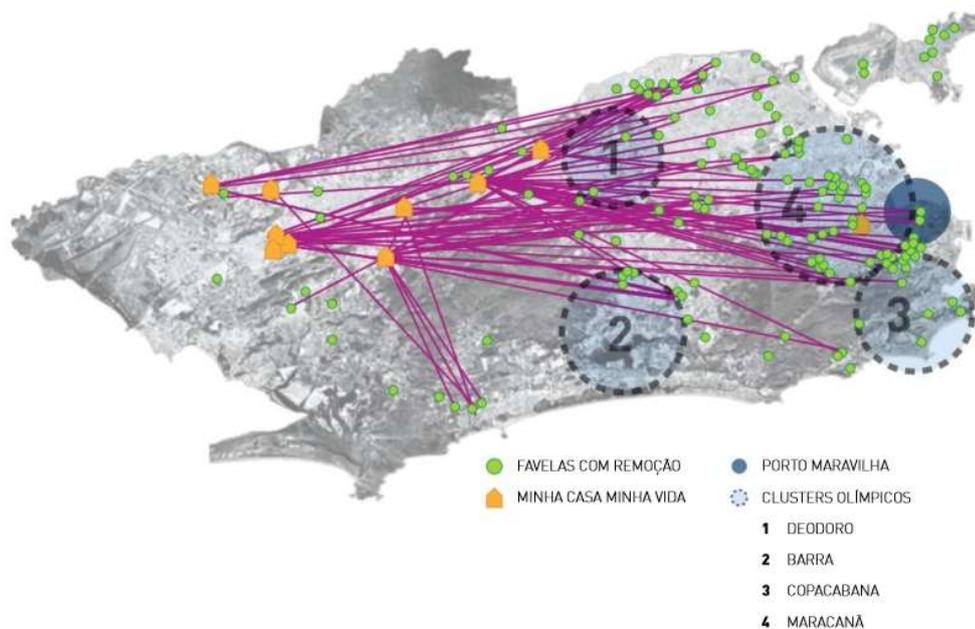
(1) Este dado refere-se ao somatório da participação da cidade do Rio de Janeiro, inicialmente como Distrito Federal (DF) e, posteriormente, como Estado da Guanabara, com a participação do antigo Estado do Rio de Janeiro no total Brasil. A partir de 1975, em função da fusão entre o antigo Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro, os dados referem-se ao novo Estado do Rio de Janeiro, sendo que estamos utilizando aqui o termo Região Fluminense para este território.

Tabela retirada do artigo A crise do Rio e suas especificidades (2006), de Mauro Osório da Silva. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/especificidades_crise.pdf.

ANEXO VIII

FAVELAS COM REMOÇÕES X EMPREENDIMENTOS DO MINHA CASA MINHA VIDA

FONTE: BASEADO EM INFORMAÇÕES DA GERÊNCIA DE TERRAS E REASSENTAMENTOS DA SMH (ABRIL DE 2012)



A partir desse mapa podemos ver o movimento de remoções em favelas principalmente em favelas nas áreas centrais da cidade e o incentivo à moradia através do Minha Casa Minha Vida para regiões distantes do centro, principalmente na Zona Oeste do Rio de Janeiro.

ANEXO IX

Indicadores de hábitos alimentares para escolares de 13 a 17 anos de idade, por sexo, segundo os grupos de idade selecionados - Brasil - 2015			
Indicadores de hábitos alimentares e grupos de idade selecionados (%) grupos de idade selecionados - Brasil - 2015	Escolares de 13 a 17 anos de idade		
	Total	Sexo	
		Masculino	Feminino
Escolares que tomaram café da manhã cinco dias ou mais, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	64,7	70,8	58,4
16 a 17 anos	61,6	67	53,7
Escolares que costumam almoçar ou jantar com os pais cinco dias ou mais, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	73,2	77,1	69,1
16 a 17 anos	61,4	64,2	54,8
Escolares que costumam comer enquanto assistem televisão			
13 a 15 anos	58,6	61,2	55,9
16 a 17 anos	61,2	61,8	60,6
Escolares cuja escola oferece comida			
13 a 15 anos	74,7	73,4	76,1
16 a 17 anos	72,6	71,4	73,7
Escolares que costumam comer a comida oferecida pela escola			
13 a 15 anos	41,9	44,6	39,2
16 a 17 anos	41,4	41,2	41,6
Escolares com consumo de feijão igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	58,5	61,5	55,5
16 a 17 anos	55,4	61	49,9
Escolares com consumo de salgados fritos igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	13,9	13,1	14,8
16 a 17 anos	13,8	14,2	13,3
Escolares com consumo de legumes ou verduras igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa			

13 a 15 anos	37,1	37	37,2
16 a 17 anos	36,7	35,9	37,5
Escolares com consumo de guloseimas igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	40,5	35,4	45,8
16 a 17 anos	40,6	33,9	47,1
Escolares com consumo de frutas frescas ou salada de frutas igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	32,5	34,4	30,5
16 a 17 anos	28,5	28,6	28,3
Escolares com consumo de refrigerante igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	27,4	28,7	26,1
16 a 17 anos	26,9	30	23,9
Escolares com consumo de alimentos industrializados/ultraprocessados salgados igual ou superior a cinco dias, nos sete dias anteriores à pesquisa”			
13 a 15 anos	30,5	28,6	32,4
16 a 17 anos	33,7	33,1	34,2
Escolares que comeram em restaurantes fastfood três dias ou mais nos sete dias anteriores à pesquisa			
13 a 15 anos	14,1	14,6	13,5
16 a 17 anos	16,7	18,2	15,3
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saúde			

ANEXO X

Em 2015 tivemos a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar* (PeNSE). Nela, alguns indicadores nos são interessantes, como os coletados entre estudantes da rede pública e privada de ensino do 9º ano do Ensino Fundamental (antiga 8ª série):

1. mais de 96% dos estudantes da rede pública envolvidos na pesquisa informaram que suas escolas possuíam cozinha e que ofereciam comida, mas 61,5% informaram que raramente ou nunca comem a comida ofertada;

2. 54% dos estudantes frequentavam escolas com cantinas ou pontos alternativos de venda que comercializavam alimentos considerados pouco nutritivos ou inadequados à promoção da saúde - 49,7% comercializavam guloseimas (balas, doces, sorvetes, chocolates, sacolé, confeitos etc), 58,5% refrigerantes e 63,7% salgadinhos industrializados. Na rede privadas os números se diferem: foram informados que 92% das escolas possuem cantinas ou pontos de venda alternativos, onde o acesso à guloseimas é de 62,3%, a refrigerantes, 70,6% e a salgadinhos industrializados, 60%. No total, 41,6% dos estudantes informaram consumir guloseimas 5 dias ou mais em uma semana;

3. O consumo semanal superior ou igual a 5 dias de alimentos Marcadores de Alimentação Saudável (MAS) entre esses estudantes foi de 60,7% para feijão, 37,7% para legumes e 32,7% para frutas frescas. Já para os alimentos Marcadores de Alimentação Não Saudável (MANS), os percentuais foram de 13,7% para salgadinhos fritos (coxinha, quibe, etc.), 26,7% para refrigerante, 31,3% para ultraprocessados salgadinhos e 41,6% para guloseimas. A pesquisa consta ainda que nas capitais, de 2009 a 2015 houve redução no consumo de guloseimas (-17,9%) e refrigerantes (-22,6%);

4. Do total de estudantes do 9º ano que responderam ao questionário da PeNSE, 77,3% informaram ter sido oferecida comida na escola, mas apenas 38,5% informaram seu consumo. O hábito de consumir essa comida é mais frequente em meninos (41%) do que entre meninas (36,2%). Vale notar que nas capitais os dados indicam menor oferta de merenda/almoço pelas escolas (68,5%).

A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) de 2015 possuía ainda uma segunda amostra, com estudantes do 6º ano (antiga 5ª série) do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, estudantes de 13 a 17 anos. Destacamos dessa amostra os seguintes pontos:

1. Estudantes de 16 a 17 anos costumam almoçar ou jantar menos com os pais (61,4%) e a realizar mais refeições em fast-foods (16,7%);

2. A prevalência de baixo peso para os escolares de 13 a 17 anos foi de 3,1% (3,8% para escolares do sexo masculino e 2,5% do sexo feminino). O excesso de peso correspondeu a 23,7% do total de escolares (se estima então 3 milhões de escolares), com pouca variação entre os sexos. Os obesos (que são incluídos na conta de excesso de peso) são 8,3% dos meninos e 7,3% das meninas**.

3. A prevalência de baixo peso foi de 3,2% nas escolas públicas e 2,9% nas privadas. Quanto ao excesso de peso e obesidade, foram, respectivamente, 23% e 7,6% para as escolas públicas e 28,4% e 9,3% para as escolas privadas.

4. No Sudeste, mais exatamente tivemos: 2,8% com baixo peso, 24,8% com excesso de peso e 8,3% com obesidade.

*Tal pesquisa é realizada pelo IBGE, em convênio com o Ministério da Saúde e com o apoio do Ministério da Educação, sendo aprovada anteriormente pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep), do Conselho Nacional de Saúde (CSN).

** Baixo peso, excesso de peso e obesidade são informações antropométricas - que é um método baseado na composição corporal global e nas medições das variações físicas. Segue ainda de acordo com o estabelecido com as estimativas do Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional (SISVAN).

ANEXO XI

Instituições que participaram do Consea-Rio (seguimos o que constava em Ata e elencamos as instituições que frequentavam as assembleias)

Abril de 2009 – Março de 2012

Governmental

- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB – esteve em 2010, 2011)
- Coordenadoria Especial de Comunicação e Estratégia
- Casa Civil (CVL)
- Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) (2 vagas)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) (2 vagas) – Vigilância Sanitária (Visa Rio) e Instituto Nutricional Annes Dias (INAD).
- Secretaria Municipal de Educação (SME)
- Secretaria Municipal de Habitação (SMH)
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação (SMAC)

Sociedade Civil

- Ação da Cidadania contra a fome – Comitê Flamengo
- ANERJ
- Associação Comunitária Amigos do Barata
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
- Conselho Regional de Nutrição – 4ª Região (CRN-4)
- FAFERJ
- Gasco – Grupo Ação Social Comunitária
- Humanitas – Direitos Humanos e Cidadania
- Instituto Ipanema
- Paróquia Nossa Senhora Auxiliadora
- Rede Carioca de Agricultura Urbana
- Rede Ecológica
- Ser Alzira de Aleluia
- SESC/Rio – Banco de Alimentos
- UFRJ
- Unacoop
- Venerável Ir. StoElisbão e Sta Efigênia

Marco de 2012 – Marco de 2014

Governmental

- Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)
- Secretaria Especial de Envelhecimento Saudável e Qualidade de Vida (SESQV)
- Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) – Vigilância Sanitária (Visa Rio)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) – Instituto Nutricional Annes Dias (INAD)
- Secretaria Municipal de Educação (SME)
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação (SMAC)
- Casa Civil (CVL)

Sociedade Civil

- ACQUILERJ – Associação de Comunidades Remanescentes de Quilombo do RJ
- AEARJ – Associação dos Engenheiros Agrônomo do Rio de Janeiro
- Associação dos Falcêmicos e Talassêmicos do Rio de Janeiro (AFARJ)
- AMUCANTI – Associação de Mulheres e Amigos de Cavalcanti e Adjacências
- Convivium Slow Food
- Conselho Regional de Nutrição – 4ª Região (CRN-4)
- FIOCRUZ – Programa de Desenvolvimento do Campus Fiocruz da Mata Atlântica
- HUMANITAS – Direitos Humanos e Cidadania
- Rede Carioca de Agricultura Urbana
- Rede Ecológica
- Ser Alzira de Aleluia
- SESC/Rio – Banco de Alimentos
- UERJ/UNIRIO (Titular Jorginette e suplente Thais Salema Nogueira de Souza)
- UNACOOOP – União das Associações de Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro.

Marco de 2014 – Marco de 2016

Governmental

- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)
- Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) – Vigilância Sanitária (Visa Rio)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) – Instituto Nutricional Annes Dias (INAD)
- Secretaria Municipal de Educação (SME)
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação (SMAC)
- Casa Civil (CVL)

Sociedade Civil

- Ação da Cidadania
- AEARJ - Associação dos Engenheiros Agrônomo do Rio de Janeiro
- AFARJ – Associação dos Falcêmicos e Talassêmicos do Estado do Rio de Janeiro.
- AMUCANTI - Associação de Mulheres e Amigos de Cavalcanti e Adjacências
- ANERJ - Associação de Nutrição do Estado do Rio de Janeiro
- Associação dos Engenheiros Agrônomos do Rio de Janeiro (AEARJ)
- Ilê Ashe Aira Serenti (entidade religiosa)
- Rede Carioca de Agricultura Urbana (REDE CAU)
- Rede Ecológica
- Ser Alzira de Aleluia
- SESC/Rio – Banco de Alimentos
- UERJ – Instituto de Nutrição
- UNACOOP - União das Associações de Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro.

Marco de 2016 – Marco de 2018

Governamental

- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) – mais tarde se tornou Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH).
- Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) – mais tarde se tornou Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação (SMDEI)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) – Vigilância Sanitária (Visa Rio)
- Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC) – Instituto Nutricional Annes Dias (INAD)
- Secretaria Municipal de Educação (SME)
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Conservação (SMAC) – mais tarde se tornou Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente (SECONSERMA)

Sociedade Civil

- Ação da Cidadania
- AEARJ - Associação dos Engenheiros Agrônomo do Rio de Janeiro
- ANERJ – Associação de Nutrição do Estado do Rio de Janeiro
- CEM – Centro de Integração da Serra da Misericórdia
- FIOCRUZ – Mata Atlântica
- Ilê Ashe Aira Serenti (entidade religiosa)
- Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS)
- Rede Carioca de Agricultura Urbana (REDE CAU)
- Rede Ecológica
- Ser Alzira Aleluia
- SESC/Rio – Banco de Alimentos
- TECAF – Tenda Espírita Caboclo Flecheiro
- UERJ – Instituto de Nutrição
- UNEGRO – União de Negros pela Igualdade
- UNACOOP - União das Associações de Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro.