

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**TESE**

**A PAUTA DO POVO E O *POVO EM PAUTA*: AS CONFERÊNCIAS  
NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL,  
BRASIL – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO POLÍTICA**

**Silvia Aparecida Zimmermann**

**2011**

363.8  
Z76p

T

Zimmermann, Silvia Aparecida

A pauta do povo e o *povo em pauta*: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - Democracia, participação e decisão política. Silvia Aparecida Zimmermann, 2011.

200 f.

Orientador: Nelson Giordano Delgado

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 179-186

1. Democracia – Teses. 2. Participação - Teses. 3. Segurança alimentar – Teses. 4. Decisão política - Teses. I. Delgado, Nelson Giordano. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**A PAUTA DO POVO E O *POVO EM PAUTA*: AS CONFERÊNCIAS  
NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL,  
BRASIL – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E DECISÃO POLÍTICA**

**Silvia Aparecida Zimmermann**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Nelson Giordano Delgado**

Tese submetida como requisito  
parcial para obtenção do grau de  
**Doutor em Ciências Sociais**, no  
Curso de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Agricultura e  
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ

Agosto, 2011

**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 – CPDA**

**SILVIA APARECIDA ZIMMERMANN**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Ciências**,  
no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais, área de Concentração em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 29/08/2011

Nelson Giordano Delgado, Doutor, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Luciene Burlandy  
Luciene Burlandy, Doutora, Universidade Federal Fluminense

Luiz A.S. Mafra  
Luiz Antônio Staub Mafra, Doutor, Universidade Federal de Alfenas

Jorge Romano  
Jorge Romano, Doutor, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Renato Maluf  
Renato Maluf, Doutor, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## Dedicatória

### À fé...

Quando o canto é reza  
Todo toque é santo  
Toda estrela é guia  
Todo mar encanto  
Quando a lua passeia na pedra da sereia  
Toda fonte é sagrada  
Toda água é doce  
Toda alma é pura  
Toda hora é bela  
Quando a mão se perfuma  
Todo beijo é uma flor  
Todo coração tem um mistério  
Toda paixão tem um segredo  
Toda fé tem um andor.  
Quando a sombra do mal se esconde  
Toda paz é filha de Gandhi  
Toda força tem seu louvor  
Quando o olhar se ilumina  
O coração se inclina  
O amor abre a cortina e todo chão se empina  
Numa colina sob o lençol de alecrim  
E lá de cima  
Quem abençoa  
É Nossa Senhor do Bonfim.

(Roque Ferreira)

### ...e à democracia...

“A democracia é um modo de vida guiada por uma fé ativa nas possibilidades da natureza humana. A crença no homem comum é um item familiar ao credo democrático....A fé democrática na igualdade humana é a crença que todo ser humano, independente da quantidade ou extensão de seu dom pessoal, tem direito a uma oportunidade igual a todas as outras pessoas para desenvolver os talentos que possui. A crença democrática no princípio de liderança é uma crença generosa. Ela é universal. É a crença na capacidade de toda pessoa de conduzir sua própria vida, livre de coerção e imposição pelos outros, desde que as condições certas sejam proporcionadas”.

(John Dewey – tradução Franco e Pogrebinschi, 2008:138)

## **Agradecimentos**

Terminar uma tese é dar um ponto final em uma investigação infinita. Dar um ponto final é, no entanto, necessário para organizar as idéias e avançar no pensamento. É necessário para o conhecimento do estudo e de nós mesmos. É, também, hora de agradecer.

Agradeço:

Aos meus pais, irmãos e sobrinhos pelo amor e carinho que sempre foram maiores que nossa distância. À Izabel e a Ilone, irmãs e mestras maternas, pelo apoio e afeto constantes.

Aos fraternos amigos que me acompanharam nessa “peleja”: Flávia Mattos, Marco Antônio de Albuquerque Araujo Lima, Betty Rocha, Marcos Lima, Biatris Duqueviz, Cleyton Gehard, Débora Lerrer, Socorro Lima, Karina Kato, Valdemar Wesz Júnior, Eliane Larroza, Patrícia Carmello, Alexis Saludj e Lincoln Ellis.

Também agradeço aos demais amigos que em momentos da vida contribuíram para meu bem viver, em especial à Tatiana Balem, Gisele Guimarães, Carolina Espíndola, Paulo Silveira e Éber de Freitas.

Ao meu orientador, Nelson Giordano Delgado. O que aprendi contigo foi importante para melhor definir o meu estudo. Guardarei boas lembranças das inúmeras conversas que tivemos sobre as aulas, a tese e a vida. Obrigada.

Aos professores do OPPA, em especial ao professor Sérgio Leite que me creditou o trabalho de assistente de pesquisa do Observatório, o que permitiu um aprendizado que considero muito especial. Ao professor Renato Maluf, companheiro de tantas jornadas. Aos demais professores, em especial à Leonilde Medeiros, Regina Bruno, Cláudia Job Schmitt e Philippe Bonnal. À Diva de Faria, por seu abraço sempre acolhedor.

À professora Thamy Pogrebinschi, pelas contribuições sugeridas na qualificação dessa tese e pelo aprendizado da democracia.

À CAPES pela bolsa do doutorado e pela oportunidade do estágio no exterior. Viver em outro país foi um momento muito rico para o trabalho de pesquisa social e humana.

Ao INCT- PPED-UFRJ pelo apoio ao estudo de campo.

Aos entrevistados para essa tese que cederem seu tempo para contribuir com o estudo.

Ao professor Daniel Cefai, que tão gentilmente me recebeu durante o estágio doutoral em Paris. Suas aulas foram importantes para eu questionar as concepções normativas e retomar as reflexões sociológicas.

À amiga Biancca Scarpeline de Castro. Sua sensibilidade e afeto foram fundamentais para eu concluir essa tese. Querida, muito obrigada!

Por fim, àqueles que desconheço, mas que vão ler essa tese e questioná-la, gerando, espero, frutos da semente que planto agora.

## RESUMO

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – Democracia, Participação e Decisão Política.** 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, 2011.

A prática de Conferências Nacionais tornou-se freqüente a partir de 2003, quando o governo federal passou a realizá-las para subsidiar a construção de políticas públicas. Baseada na teoria de Habermas sobre esfera pública e democracia deliberativa, a tese procurou responder duas questões sobre as Conferências Nacionais: i) se são espaços de participação social; ii) se são espaços de decisão política. O universo da pesquisa foram as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. No estudo, verificamos que estes eventos são espaços de participação social, pois contemplam a participação de diferentes segmentos sociais. Contudo, os eventos nacionais indicaram alguns desafios, como a necessidade de se estabelecer uma metodologia apropriada para as discussões nas Conferências; de método para administrar os conflitos que surgem nos eventos nacionais; de garantir que a sociedade civil se mantenha autônoma e propositiva diante do governo; de assegurar uma boa tradução dos encaminhamentos dos eventos nacionais em proposições políticas; e, finalmente, a necessidade de contemplar novos grupos sociais a cada evento. Nos termos da decisão política, constatamos que as propostas das Conferências Nacionais resultaram em um marco legal da segurança alimentar e nutricional, e estimularam a criação e/ou fortalecimento de programas e ações federais que atendiam às expectativas da segurança alimentar e nutricional. No estudo, identificamos que, na inscrição do tema da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional, houve a construção de um projeto democrático-participativo da segurança alimentar e nutricional, que nos últimos 20 anos experimentou momentos de altos e baixos. A partir de 2003, este projeto foi retomado, quando se institucionalizaram formalmente as Conferências Nacionais e o CONSEA.

**Palavras-chave:** Democracia, Participação, Decisão Política e Segurança Alimentar e Nutricional.

## **ABSTRACT**

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **The Agenda of the People and *the People in the Agenda: National Conferences on Food and Nutrition Security, Brazil - Democracy, Political Participation and Decision-Making*.** Doctoral Thesis (Doctor of Social Sciences in Development, Agriculture and Society. Institute of Humanities and Social Sciences, Department of Development, Agriculture and Society; Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, Brazil, 2011.

The practice of national conferences became frequent starting in 2003, when the federal government began to carry them to subsidize the construction of public policies. Based on the theory of Habermas' public sphere and deliberative democracy, the dissertation sought to answer two questions about the National Conferences: i) whether they are spaces for social participation; ii) whether they are policy-making spaces. The research was based on the National Conferences on Food Security. In this study, we found that these events are spaces for social participation, as they stimulate the participation of different social segments. However, the national events encountered some challenges, such as the need to establish an appropriate methodology for the discussions at the Conferences; a method to manage the conflicts that arise in national events, to ensure that civil society remains autonomous of the government and focused on developing public policy alternatives; to ensure a good translation of recommendations from national events in political proposals, and finally, the need to include new social groups in each event. Under the policy decision, we note that the proposals of the National Conferences have resulted in a legal framework of food security, and encouraged the creation and / or strengthening of federal programs and actions that met the expectations of food security. In this study, we identified that the as a result of the prominence of the issue of food security in the national political agenda, there was the construction of a participatory-democratic project of food security, which in recent times has experienced 20 years of ups and downs. Since 2003, this project was resumed, when National Council on Food and Nutrition Security (CONSEA) and National Conferences were formally institutionalized.

**Key words:** Democracy, Participation, Food Security and Policy Decision.

## **LISTA DE ABREVIASÕES**

ABAG - Associação Brasileira de *Agrobussines*  
ABIA - Associação Brasileira da Indústria Alimentícia  
ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais  
ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária  
ABRANDH – Associação Brasileira pelo Direito Humano à Alimentação Adequada  
ABRAS - Associação Brasileira de Supermercados  
ACBANTU – Associação Cultura de Preservação do Patrimônio Bantu  
AEVB - Associação Evangélica Brasileira  
ANA - Articulação Nacional de Agroecologia  
ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior  
APAE – Associação dos Pais e Amigos dos Expcionais  
APN - Agentes de Pastoral Negros  
APOINME - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste  
ASA - Articulação do Semi-Árido  
ASBRAN - Associação Brasileira de Nutrição  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
CAISAN – Câmara Inter-Ministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça  
CEERT - Centro de Estudos das Relações do Trabalho  
CFE - Conselho Federal de Economia  
CFN - Conselho Federal de Nutricionistas  
CFSS - Conselho Federal de Serviço Social  
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores  
CGTB - Central Geral dos Trabalhadores no Brasil  
CIAN - Comissão Intersetorial da Alimentação e Nutrição  
CMA – Cúpula Mundial da Alimentação  
CNA - Confederação Nacional de Agricultura  
CNAN - Conferência Nacional da Alimentação e Nutrição  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNM - Confederação Nacional de Municípios  
CNPA - Confederação Nacional de Pescadores e Aqüicultores  
CNSA – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CNS - Conferência Nacional da Saúde  
CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança  
COEP - Comitês de Entidades de Combate a Fome e pela Vida  
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONIC - Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil  
CONSADS - Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Local  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social

CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DHAA – Direito Humano a Alimentação Adequada  
DST/AIDS – Doenças Sexualmente Transmissíveis/ Síndrome da Imunodeficiência Adquirida  
EJA – Educação para Jovens e Adultos  
EMs - Exposições de Motivos  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FENACELBRA – Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil  
FENASP - Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política  
FETRAF - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FIAN - Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNRA - Fórum Nacional de Reforma Agrária  
FRETRAF-SUL - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FUNASA – Fundo Nacional de Saúde  
GTA - Grupo de Trabalho da Amazônia  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor  
IMIP - Instituto Materno Infantil  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MAS - Ministério da Assistência Social  
MCidades - Ministério das Cidades  
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário;  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
ME ou MED – Ministério da Educação  
MEI ou MIN – Ministério Estado da Integração/Integração Nacional  
MEP - Movimento Ética na Política  
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MET - Ministério de Estado do Trabalho  
MF - Ministério da Fazenda  
MIQCB - Movimento Interestadual Quebradeiras de Coco Babaçu  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MOC - Movimento de Organização Comunitária  
MP – Medida Provisória  
MPO ou MPOG – Ministério do Planejamento e Orçamento/ Planejamento, Orçamento e Gestão  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
MS - Ministério da Saúde  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OABs – Organizações de Associações de Base  
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil

OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não Governamental  
P1MC - Programa 1 Milhão de Cisternas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAT - Programa Alimentação do Trabalhador  
PBF - Programa Bolsa Família  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PESACRE – Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PFZ – Projeto ou Programa Fome Zero  
PGPMBio - Programa Nacional da Sóciobiodiversidade  
PL – Projeto de Lei  
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAA - Política Nacional de Abastecimento Alimentar  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
POF – Pesquisa do Orçamento Familiar  
PPA - Plano Plurianual  
PRN - Partido da Reconstrução Nacional  
PRODEA - Programas de Distribuição Emergencial de Alimentos no Nordeste  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
RECID - Rede de Educação Cidadã  
RENAS - Rede Evangélica Nacional Ação Social (RENAS)  
RIAD - Rede Interamericana de Agricultura e Democracia  
SEAP - Secretaria Especial de Agricultura e Pesca  
SEDH - Secretaria Especial de Direitos Humanos  
SENAC - Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania  
SEPM - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres  
SEPPIR - Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial  
SESC - Serviço Social do Comércio  
SESI - Serviço Social da Indústria  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SUAS - Sistema Único da Assistência Social  
SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UFCE - Universidade Federal do Ceará  
UFF - Universidade Federal Fluminense  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFPR - Universidade Federal do Paraná  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
WANAHR - Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos  
ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
Construção do Objeto de Estudo .....	1
Universo da Pesquisa .....	6
Construção da Tese - As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional – Democracia, Participação e Decisão Política.....	7
Apresentação da Tese.....	14
<b>CAPÍTULO 1 – EMERGÊNCIA, RECONHECIMENTO E CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....</b>	<b>16</b>
<i>FASE I – Emergência e Reconhecimento Político na Construção de um Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional .....</i>	<i>28</i>
1. Emergência .....	32
1. 1. Governo Paralelo - Instituto Cidadania .....	32
1. 2 Ação da Cidadania .....	34
2. Reconhecimento político .....	36
2. 1. CONSEA Gestão 1993/94 .....	36
2. 2. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994).....	38
<i>FASE II – A Vida Política Paralela da Construção de um Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	<i>41</i>
1. Extinção do CONSEA e Criação do Conselho Comunidade Solidária (1995) .....	43
2. Mobilização e Cúpula Mundial da Alimentação (1996) .....	46
3. FBSAN (1998) e o Encontro Nacional de SAN (2002) .....	48
<i>FASE III – Retomada e Institucionalização de um Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	<i>50</i>
1. Primeiro Momento – Retomada .....	50
1.1. A (RE) Instalação do CONSEA – Gestão 2003 e 2004/2007.....	51
1.2 A II Conferência Nacional de SAN (2004) .....	54
1.3. Encontro Nacional <i>II Conferência +2 anos</i> (2006).....	56
1.4. Mobilização e LOSAN (Lei 11.346 de 15.09.2006).....	57
2. Segundo Momento – Institucionalização .....	58
2.2. Mobilização e Projeto de Lei da Alimentação Escolar (PL 2877/2008) .....	60
2.3. CONSEA Gestão 2007/09 e 2009/11 .....	62
2.4. Encontro <i>III Conferência +2 anos</i> (2009) .....	67
2.5. Mobilização pelo Projeto Emenda Constitucional 064/2007 (2010).....	68
<b>Conclusão – I Capítulo.....</b>	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO 2 – AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – EXPRESSÃO DE UM PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO.....</b>	<b>75</b>
<b>1. Esfera Pública, Arenas Públicas e Sociedade Civil – Reflexões para Pensar os Espaços Públicos das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>79</b>
1.1 A esfera pública em Habermas .....	80
1.2 Revisões em torno da teoria da esfera pública habermasiana.....	82
1.3 A esfera pública na democracia latino-americana e brasileira e a noção de arena pública.....	88
<b>2. A Participação e as Conferências Nacionais .....</b>	<b>93</b>
<b>3. As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>94</b>

3.1 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994) .....	95
3.2 A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004).....	100
3.3 A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007) .....	107
<b>4. As Conferências Nacionais - Avanços e Desafios nos termos do Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>114</b>
4.1. O perfil dos participantes da III CNSAN.....	114
4.2. Avanços na construção de um projeto democrático-participativo da SAN .....	121
4.3. Desafios na construção de um projeto democrático-participativo da SAN .....	123
<b>Conclusão - II Capítulo .....</b>	<b>127</b>
<b>CAPÍTULO 3 - O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – DESENHO INSTITUCIONAL E DECISÃO POLÍTICA .....</b>	<b>130</b>
<b>1. Desenho Institucional da Participação na Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>131</b>
1.1 O SISAN e o lugar da participação.....	132
<b>2. Democracia, Participação e Decisão Política – Reflexões para Pensar o Projeto Democrático Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>135</b>
2.1 Democracia Participativa.....	135
2.2 Democracia Deliberativa .....	137
<b>3. Propostas das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>142</b>
3.1 Propostas da I CNSA (1994) .....	142
3.2 Propostas da II CNSAN (2004) .....	146
3.3 Propostas da III CNSAN (2007) .....	148
<b>4. As Conferências Nacionais, a Decisão Política e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>149</b>
4.1 Avaliação dos Encontros <i>Conferência + 2 anos</i> .....	151
4.2 Documentos emitidos pelo CONSEA.....	158
4.3 Opinião dos entrevistados – representantes da sociedade civil e do poder público ....	165
<b>Conclusão – III Capítulo.....</b>	<b>169</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>174</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>179</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>179</b>

## INTRODUÇÃO

Em julho de 2007, tive a oportunidade de participar da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), em Fortaleza, Brasil, na condição de sistematizadora do documento final do evento, a convite do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Foram quatro dias de intensos debates e assembleias deliberativas em torno do relatório final do evento. E, embora eu fosse próxima do tema da segurança alimentar e nutricional (SAN)<sup>1</sup>, o processo democrático que eu estava observando naquele evento era novo para mim, tendo suscitado inúmeras questões.

Segundo os dados do CONSEA (BRASIL-CONSEA, 2007b), a III CNSAN teve a participação de cerca de duas mil pessoas, entre membros da sociedade civil organizada, representantes governamentais, membros da academia (nacionais e internacionais) e representantes da imprensa. Este número indicava certa diversidade de representações sociais, que, durante o evento, pareciam imbuídas de um mesmo interesse: discutir o tema da SAN e propor ações para garantir-la. O cenário da Conferência Nacional, correspondendo a um grande encontro com grupos de discussão e plenárias, contribuía para que os participantes estreitassem suas relações, ao mesmo tempo em que gerava a expectativa de deliberações políticas a partir dos debates.

### ***Construção do Objeto de Estudo***

Surgia, naquele momento, meu interesse em compreender o significado do fenômeno das Conferências Nacionais que, somente na III CNSAN, havia envolvido em todas suas etapas de preparação em torno de 70 mil pessoas (BRASIL-CONSEA, 2007b). Era instigante pensar que aquelas pessoas estiveram mobilizadas ao longo de quase seis meses de debates sobre a SAN, na perspectiva de criar propostas para ações e políticas públicas. Impressionada, sentia-me diante de um espaço público, onde representantes da sociedade civil e do governo estavam dispostos ao diálogo. Procurei acompanhar cada momento do evento anotando, observando, discutindo e questionando. Ali nascia esta tese.

A curiosidade sobre a Conferência Nacional e a descoberta de que a prática de realizar conferências se tornou freqüente a partir de 2003 – como depois foi comprovado por Pogrebinschi e Santos (2010) – motivaram-me a buscar entender o significado do espaço das conferências nos termos da participação social e da tomada de decisão política. Na época, não encontrei nenhum trabalho que abordasse especificamente as Conferências Nacionais à luz das questões democráticas, o que determinou o começo desta pesquisa e, como resultado, publiquei dois artigos no ano seguinte<sup>2</sup>. Reconheço que foram trabalhos incipientes, pois eu estava descobrindo o direcionamento teórico que daria à tese e, até então, os referenciais bibliográficos me pareciam confusos, pois circulavam entre os campos da filosofia política, da ciência política e das ciências sociais.

Contudo, o fato de não haver pesquisas específicas sobre as Conferências Nacionais e as questões democráticas me levou a um estudo sobre os espaços de participação social no Brasil; os quais reúnem diferentes setores da sociedade e de poderes públicos, como os conselhos, as câmaras setoriais, os orçamentos participativos, os fóruns, entre outros. Neste

---

<sup>1</sup> A partir deste momento estaremos usando a abreviação SAN toda vez que nos referirmos ao termo “segurança alimentar e nutricional”.

<sup>2</sup> Um trabalho foi apresentado no Congresso da Associação Portuguesa de Ciências Políticas, e o outro no Encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas, ambos em 2008.

contexto, a questão inicial foi a de como classificar as Conferências Nacionais, já que os estudos indicavam uma variedade de terminologias. Por exemplo, Dagnino et al (2006) referem-se aos orçamentos participativos, os conselhos gestores e os fóruns como “espaços públicos”; enquanto Avritzer e Navarro (2003) e Avritzer (2002) identificam as experiências dos orçamentos participativos de “inovação democrática”, “instituições participativas”, ou ainda “inovadora prática de gestão democrática”. Outra variação é o termo “instituições híbridas”, utilizados por Avritzer e Pereira (2005)<sup>3</sup>. Como não havia, até então, estudos específicos sobre as Conferências Nacionais, pareceu-me necessário iniciar por reflexões sobre qual destes termos seria o mais adequado para tratar estes eventos, tendo em vista que elas são espaços de participação social.

O passo seguinte foi identificar as questões colocadas pelos estudos encontrados sobre espaços de participação, e a quais teorias eles estavam filiados. No Brasil, os estudos sobre participação social se detiveram, num primeiro momento, em reflexões sobre a relação entre Estado e sociedade civil, com vistas a explicar as inúmeras experiências de participação social que surgiram pós-Constituição de 1988. Abordagens a partir de “espaços públicos” ou “esfera pública” ganharam expressão e nortearam reflexões sobre orçamentos participativos, conselhos, fóruns, etc (GECD, 1998/99; DAGNINO et al, 2002; AVRITZER, 2002; LUCHMANN, 2002; AVRITZER e NAVARRO, 2003; SANTOS, 2005; DAGNINO et al, 2006).

Uma questão fundamental problematizada nestes trabalhos foi o conceito de sociedade civil. Dagnino et al (2002:279; 2006:27) e Avritzer (2006) alertam para análises simplificadas, que dão muita importância a uma contraposição entre Estado e sociedade civil, unificando a sociedade civil, ignorando seu caráter heterogêneo, o que sugere um isolamento da sociedade civil frente ao Estado e seus governos e, ainda, tem tendência de considerar a sociedade civil um pólo de virtudes<sup>4</sup>. Esta constatação sugere estar atenta à sociedade civil presente nas Conferências Nacionais para não cair nas análises simplificadas mencionadas pelos autores.

Os estudos sobre espaços de participação encontrados, basicamente, descrevem as experiências democráticas participativas e fazem paralelo com as problemáticas da teoria democrática, como a participação (em âmbito quantitativo e qualitativo), a representação, a formação de uma esfera pública de aproximação da sociedade civil e da sociedade política (ou do Estado), a democracia deliberativa enquanto um ideal não apenas normativo, mas também prático, etc. Os estudos deram espaço à teoria de Habermas sobre “esfera pública” e “agir comunicativo” em reflexões de Avritzer (1996; 2002; 2007); GECD (1998/99); Luchmann (2002); Avritzer e Navarro(2003); Avritzer e Costa (2004); Gurza Lavalle (2005); Gomes (2006). Grande parte desses estudos se filiam às teorias de democracia deliberativa, principalmente as teorias desenvolvidas por Habermas (1996-versão inglês), Bohman e Rehg (1997), Cohen (1997), Drizek(2002) e Gutmann e Thompson (2004), situando-se nos campos da ciência política e da filosofia política.

Uma abordagem da sociologia política encontrada recentemente, utilizada em estudos de espaços de participação social na França, é a noção de “arenas públicas”. Esta abordagem, pouco difundida no Brasil, tem influência da escola Chicago<sup>5</sup>. Para além da terminologia, a

<sup>3</sup> Segundo estes autores, a noção “instituições híbridas” serve para explicar os conselhos e os orçamentos participativos, uma vez que envolvem um compartilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais (AVRITZER e PEREIRA, 2005:14).

<sup>4</sup> Os autores se referenciam em Cohen e Arato (1992), que em sua obra procuram problematizar o conceito de sociedade civil para adequá-lo às condições contemporâneas. Segundo os autores, o conceito de sociedade civil utilizado no ocidente é colocado em perigo por uma lógica de mecanismos administrativos e econômicos, mas é *locus* primário da verdadeira democracia dentro dos regimes democráticos liberais.

<sup>5</sup> A Escola Sociológica de Chicago, ou Escola de Chicago, surgiu nos Estados Unidos, na década de 1910, por iniciativa de sociólogos americanos que trabalhavam no Departamento de Sociologia da Universidade de

concepção discute a teoria da ação racional habermasiana, colocando em questão a visão filosófica de uma comunicação política reduzida a uma troca de argumentos racionais, que ocorreria na chamada “esfera pública”. Segundo a noção de público de J. Dewey – para quem a constituição do público é indissociável da lógica da pesquisa e do trabalho de experimentação que regulam sua relação com as questões públicas – entende-se que há uma necessidade de análises situacionais nas quais as formas de experiência, de opinião e de ação pública não cessam de se instituir (CEFAI, 2002:54).

Considerando os estudos mencionados sobre os espaços públicos e as leituras realizadas, surgiram questões tais como: são as Conferências espaços públicos, no estilo habermasiano? São as Conferências espaços deliberativos, no sentido das teorias de democracia deliberativa? Aliás, o que são Conferências? O que elas proporcionam nos termos da participação social e nos termos da deliberação política? Qual sociedade civil participa dos seus espaços? Estas questões estão voltadas para o significado das Conferências Nacionais diante das reflexões sobre os espaços públicos.

Nos termos da participação política, identificamos duas dimensões, a qualitativa e a quantitativa da participação social. Basicamente, a dimensão quantitativa diz respeito ao número dos participantes envolvidos nos eventos. Já a dimensão qualitativa está associada aos termos da educação política proporcionada aos participantes, embora não seja apenas isso. Os estudos disponíveis comentam estas duas dimensões, com destaque maior para os termos quantitativo, principalmente em função da dificuldade de expressar (e mensurar) a qualidade da participação social nos espaços públicos, nos termos do efeito desta participação para os participantes antes, durante e após sua participação no espaço público; se o participante era ou não representativo; entre outras questões.

Nos termos qualitativos, destacamos a opinião de Santos e Avritzer (2005) e Santos (2006), para os quais os espaços democráticos permitem a aproximação do Estado e da sociedade civil, e resultam na formação política da sociedade. Nestes locais, os grupos políticos expressam suas idéias, consolidam entendimentos, conceitos e objetivos em torno de temas que defendem. Eles tendem a permitir o reconhecimento de categorias excluídas e fortalecer politicamente essas categorias, bem como servir a identificação de novas categorias.

Conforme os estudos sobre os espaços públicos encontrados, o que se observa é que é, sem dúvida, muito difícil de avaliar a dimensão qualitativa da participação social. Navarro (2003:108) constata que grande parte das análises sobre a participação social nas experiências de orçamento participativo salienta o aumento numérico dos cidadãos nas reuniões. Há, segundo o autor, no entanto, reduzidos estudos sobre os impactos qualitativos dessa participação social. Para explicar esta observação, o autor cita Mansbridge, para a qual:

*“... a participação produz melhores cidadãos, mas não se pode prová-lo, já que mudanças sutis derivadas da participação não podem ser facilmente medidas com os instrumentos que dispomos atualmente nas ciências sociais”. (MANSBRIDGE, 1995:1).*

---

Chicago, fundado pelo historiador e sociólogo Albion W. Small. Os estudos sobre os fenômenos urbanos, a partir de dados e informações primárias, foram responsáveis pela introdução de métodos de pesquisas originais para a obtenção de dados, todos baseados no empirismo, o que conduziu à catalogação de variadas formas de patologias sociais. Destacam-se, nesse aspecto, os métodos descritivos, que deram base para os estudos biográficos feitos a partir de histórias ou relatos de vida - individuais ou de grupos similares. A abordagem biográfica interpreta narrativas que são sustentadas pelos testemunhos e depoimentos dos sujeitos que são objetos de pesquisa. O emprego do método biográfico foi enriquecedor para a sociologia da época, pois valorizou a voz do sujeito que estava sendo pesquisado, dando importância às representações e interpretações elaboradas por ele diante de sua condição social e de sua forma de viver (CANCIAN, 2009 - Disponível em <http://educacao.uol.com.br/sociologia/escola-de-chicago-contexto-historico.jhtm> Acesso dia 24.03.2011). Uma boa contextualização sobre a escola de Chicago, seus métodos, é encontrada em CEFAI, Daniel. *L'enquête de terrain*. Paris: Éditions de La Découverte, 2003.

De modo geral, os estudos sobre espaços de participação social, em sua dimensão qualitativa, abordam aspectos vinculados à composição destes espaços, nos termos de quais representações participaram, se estas representações foram representativas da sociedade e se os representantes escolhidos foram representativos das respectivas entidades (GURZA LAVALLE et al, 2006a; MOURA, 2009). Basicamente, os estudos encontrados indicam reflexões no campo da ciência política e da filosofia política sobre a representação. Nestes estudos, as experiências de participação social, em sua maioria, não são casos genuínos de democracia direta, mas implicam em algum tipo de seleção entre os participantes. Destacam-se, ainda, reflexões sobre a pluralidade social nas experiências de participação, o que, aliás, muito recentemente se tornou uma questão para os estudos sobre as experiências brasileiras, como se vê em Avritzer (2003), Gurza Lavalle et al (2006b) e Luchmann (2002).

No tocante à dimensão qualitativa, segundo Dagnino (2002:295), há unanimidade nos estudos sobre espaços democráticos em relação ao reconhecimento de seu impacto positivo no processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. Conforme a autora, os espaços públicos permitem o aprendizado e reconhecimento do outro enquanto portador de direitos e do conflito como constitutivo da democracia. No entanto, Dagnino não indica como observar mais sistematicamente este aprendizado, o que nos ajudaria a caracterizar a dimensão qualitativa da participação social. O seu comentário sobre os conflitos, contudo, nos fornece uma direção, pois o tratamento que os conflitos recebem implica, certamente, num aprendizado nos termos da participação social.

Em relação à dimensão qualitativa da participação social, há que se questionar, no caso das Conferências Nacionais, se elas apresentam aumento no número de envolvidos ao longo dos eventos, e qual a relação que este número estabelece com o universo político. Aliás, como se dá a definição dos participantes para as Conferências, em quantitativa e qualitativamente? Será que estes números, e tipos, são representativos do universo político brasileiro?

Outro aspecto analisado na tese diz respeito à relação estabelecida nas Conferências Nacionais entre a participação social e a decisão política. De modo geral, o discurso da participação social lança exigências e busca articular “*democratização do processo com a eficácia dos resultados – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda*”, como indica Tatagiba (2002:47). A autora preocupa-se em identificar se os espaços de participação sugerem novas tendências de produção de políticas públicas no Brasil, e comenta que a maioria dos estudos encontrados aponta a necessidade de uma relação direta entre participação social e deliberação política, como a construção de políticas públicas.

A mesma questão é mencionada por Dagnino (2002: 282) no âmbito da partilha de poder entre o executivo e a sociedade civil. Conforme estudos específicos sobre os orçamentos participativos, Avritzer (2003:52) reconhece que estes, em seus casos exitosos, sempre envolvem elementos deliberativos, muito embora não assegurem uma infra-estrutura deliberativa. Há, portanto, entre os autores, certa unanimidade para o fato de que a participação social nos espaços públicos deve resultar em decisão política. Por outro lado, grande parte dos estudos sobre espaços públicos reconhece que não é clara a relação que estes espaços estabelecem entre a participação social e a deliberação política, como se observa em Dagnino (2002) e Avritzer (2002).

De modo geral, os estudos sobre os espaços públicos brasileiros mencionados nesta revisão bibliográfica, ao mesmo tempo em que apresentam e analisam estudos de caso, também debatem a democracia em suas duas grandes vertentes: a democracia direta e a democracia representativa. Por vezes, os autores estão analisando as experiências de participação no âmbito de um “patamar mínimo” de filiação à democracia representativa (que também fazem uso da representação política) (DAGNINO et al, 2006: 43).

Há também uma filiação ao enfoque contra-hegemônico, que contrapõe um modelo hegemônico de democracia – basicamente a democracia representativa elitista – a um modelo contra-hegemônico, representado pela democracia participativa (AVRITZER, 2005; SANTOS e AVRITZER, 2005:44). Existem reflexões em que a democracia participativa apresenta elementos deliberativos, mas se filia a democracia participativa (AVRITZER, 2003: 51 e 52) e, ainda, outras abordagens que analisam as experiências democráticas, mais precisamente dos orçamentos participativos, na perspectiva da democracia deliberativa (NAVARRO, 2003).

Ora, diante de tal diversidade de olhares, âmbitos filosóficos e práticos, as questões que se colocaram para as Conferências Nacionais com relação à democracia são: quais são as contribuições das Conferências Nacionais? Elas são espaços de participação social em termos quantitativos e qualitativos? Qual é a relação que as Conferências Nacionais estabelecem entre as deliberações dos eventos e a decisão política, as ações e políticas públicas?

Como estímulo à pesquisa desta tese, em fevereiro de 2008, Teixeira escreveu um artigo para o *Le Monde Diplomatique Brasil* em que sugeriu um conjunto de questões a serem analisados sobre as Conferências Nacionais, pois também para esta autora, elas careciam de maiores estudos. Dentre as reflexões sugeridas, a autora questionava a finalidade das Conferências Nacionais; o significado dessas mobilizações e o papel das Conferências Nacionais na democratização brasileira. Mais recentemente, Pogrebinschi e Santos (2010) apresentaram questões mais incisivas sobre as Conferências, indicando que estes espaços estabeleceram uma nova forma de elaboração de políticas públicas. Os autores caracterizaram as Conferências Nacionais na ordem de um experimentalismo democrático<sup>6</sup>. Noutro viés, Silva (2009) denomina as Conferências Nacionais da saúde de “mecanismos de controle social” e salienta os aspectos de avaliação e proposição que estes eventos têm sobre as políticas de saúde.

Nesse sentido, as reflexões da tese são uma contribuição para o entendimento da participação social nestes eventos, mais precisamente sobre a promoção de uma cultura democrática (ou de direitos como trata DAGNINO, 2002:12) proporcionada por estes espaços públicos. O estudo das Conferências Nacionais contribui para pensar o papel do Estado enquanto promotor de espaços de participação na perspectiva de construção de ações e políticas públicas.

Uma questão que desperta interesse diante das leituras sobre os espaços de participação no Brasil diz respeito ao desenho institucional, já que muitas vezes são estruturas de complexo funcionamento, e que se constituem paralelamente às estruturas institucionais tradicionais. Para exemplificar, conforme Avritzer (2002; 2003; 2005), Avritzer e Navarro (2003) e Santos (2005), o desenho institucional dos orçamentos participativos implica numa complexa engenharia de participação, suscitando inúmeros debates. Segundo Avritzer (2003:13 e 18), a originalidade em termos de desenho do orçamento participativo foi a sua capacidade de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores.

Estas observações suscitaram a curiosidade em identificar qual desenho institucional as Conferências Nacionais propõem e onde se localizam, institucionalmente, as Conferências Nacionais no âmbito da decisão política.

---

<sup>6</sup> A noção de “Experimentalismo Democrático” foi apresentada por Santos e Avritzer (2005:78) nas reflexões sobre as teses para o fortalecimento da democracia participativa enquanto um modelo contra-hegemônico.

## ***Universo da Pesquisa***

Não é por mera afinidade temática que cheguei ao tema das CNSAN, como explico a seguir.

A SAN, conforme definido na II CNSAN, significa:

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

O adjetivo “nutricional” na temática da segurança alimentar no Brasil é fruto de um amadurecimento sobre o assunto, e começou a ser debatido nas mobilizações pela saúde pública, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no interior da VIII Conferência Nacional da Saúde, em 1986 (IPEA, 2002). No entanto, apenas em 1998 o adjetivo nutricional passou a ser vinculado ao tema da segurança alimentar, mais precisamente após a conformação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Segundo Maluf:

*“...é peculiar da formulação brasileira ter acrescentado o adjetivo nutricional à expressão consagrada internacionalmente como segurança alimentar. O propósito foi interligar os dois principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no Brasil, que são o socioeconômico e de saúde e nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da segurança alimentar entre nós”.* (MALUF, 2007: 17/18).

O termo “nutricional”, portanto, representa um avanço importante para o conceito brasileiro ao mesmo tempo em que promoveu o encontro de segmentos-chave para a mobilização pela SAN: o segmento da agricultura e o segmento da saúde, que envolve a área da nutrição alimentar. Temos consciência da inclusão do adjetivo nutricional apenas no final dos anos de 1990, e do significado que isto simbolizou, neste sentido, para evitar possíveis confusões de interpretação, alertamos aos leitores que na tese faremos uso do termo segurança alimentar, no detalhamento histórico até final dos anos 90, e SAN ao longo de todo o documento da tese.

As CNSAN foram reconhecidas legalmente pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, mas até esse ano haviam ocorrido três edições do evento (em 1994, em 2004 e 2007)<sup>7</sup>. Este fato, entre outros seis aspectos que elenco a seguir, as tornaram espaços qualificados como universo de pesquisa:

1. As CNSAN iniciaram como uma demanda popular e foram regularizadas pela LOSAN;

---

<sup>7</sup> Segundo a LOSAN, “as CNSAN devem ser convocadas e realizadas a cada 4 anos pelo CONSEA, mobilizando os órgãos de governo e a sociedade civil que participa do Conselho” (BRASIL. Lei nº11.346). Antes da LOSAN, a II CNSAN foi convocada pelo Decreto de 3 de Setembro de 2003. Não temos conhecimento de como foi convocada a I CNSA. Vale alertar para que a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar ainda não tinha o adjetivo “nutricional”, de forma que toda vez que ela for referida individualmente será pela abreviação I CNSA.

2. As CNSAN estão em sua quarta edição (em 2011 ocorrerá a IV CNSAN), e dispõem de um razoável banco de dados e informações sobre a participação social (quantitativos e qualitativos);

3. As CNSAN tiveram início em um momento político importante de reivindicação da participação social na política nacional, quando o tema da SAN se constituiu como problema público. Logo em seguida, sofreram com a falta de apoio governamental, ocasionando a distância de 10 anos entre a I CNSA e a II CNSAN. As CNSAN foram retomadas num governo com afinidade com o projeto democrático-participativo. Com isso, apresentam ao longo de sua regulamentação, altos e baixos em diferentes momentos políticos da história política nacional;

4. A LOSAN garante às Conferências Nacionais um *status* importante nas deliberações políticas, tornando-as “*a instância responsável pela indicação ao CONSEA de diretrizes e prioridades da Política e Plano Nacional de SAN, e para a avaliação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)*”.

5. Houve alterações nos regimentos das CNSAN, ao longo das três edições, conferindo mudanças nas regras de participação dos delegados<sup>8</sup>.

6. Até a confecção da tese, não existia nenhuma pesquisa sobre as CNSAN utilizando referenciais da democracia. Entretanto, dois surveys, um referente a I e outro referente a III CNSAN, identificaram o perfil dos participantes. Ambos foram realizados pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Sócio-Econômica (IBASE).

### ***Construção da Tese - As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional – Democracia, Participação e Decisão Política***

As CNSAN tiveram sua primeira edição em 1994 (ainda sem o adjetivo nutricional), em Brasília; a segunda em 2004, em Recife e; a terceira em 2007, em Fortaleza. As etapas nacionais dos três eventos contaram com a mobilização de cerca de seis mil pessoas. Todos os três eventos apresentaram etapas de preparação, com mobilizações em nível municipal e/ou regional e estadual. Apenas a III CNSAN indica que, em todas suas etapas, foram mobilizadas 70 mil pessoas (BRASIL-CONSEA, 2007b).

Recentemente, a LOSAN determinou que as Conferências Nacionais devem ser realizadas a cada 4 anos. A regulamentação da LOSAN é fruto das mobilizações da sociedade civil pelo CONSEA e pelas Conferências Nacionais. O CONSEA é um espaço de participação social que, inclusive, apresenta estudos específicos como os realizados por Franco Braga (2008), Moura (2009) e Nascimento (2009a).

O trabalho de Franco Braga (2008:1) investiga a atuação do CONSEA como um espaço de elaboração de políticas públicas e de exercício do controle social. A autora observa que a relação entre governo e sociedade civil, no funcionamento do CONSEA, tem gerado um padrão de sociabilidade marcado por contradições, conflitos e formação de consensos. O trabalho da autora é bem descritivo, diz respeito ao funcionamento do CONSEA e não aborda este espaço de participação à luz das teorias e problemáticas da democracia.

Moura (2009) apresenta um trabalho mais direcionado às questões da democracia. A autora, a partir do enfoque nos CONSEAs (nacional, estadual do Rio Grande do Sul e estadual do Ceará) teve por objetivo compreender a representação política exercida por

---

<sup>8</sup> Delegados são representantes escolhidos nas conferências estaduais ou regionais para participar do evento nacional, com direito a voz e voto na definição dos encaminhamentos da conferência.

organizações da sociedade civil nos espaços públicos desses conselhos. A representação foi analisada a partir das dimensões simbólica e substantiva, e as trajetórias dos representantes foram tratadas como a peça central de entendimento do processo. As CNSAN foram mencionadas enquanto espaços de participação que contribuíram na construção da SAN como questão política nacional, mas não foram alvo de debate.

Nascimento (2009a) apresenta um estudo dirigido ao papel do CONSEA na construção da política de SAN, numa perspectiva da análise cognitiva de políticas públicas, fazendo uso de referenciais da sociologia política. O autor conclui que o CONSEA é ator e, ao mesmo tempo, arena de discussão da política nacional. O autor subdivide a atuação do CONSEA em três períodos históricos: o primeiro, de criação do CONSEA, em 1993; o segundo, de extinção do CONSEA e “substituição” pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, entre 1995 e 1998; e o terceiro, da volta do CONSEA em 2003. Conforme Nascimento:

*“...analisar o CONSEA é, portanto, entender a capacidade de mobilização social muito significativa que seus membros conseguiram para esta política com todas as conferências nacionais que realizou...(...)...levando em consideração que por trás dessas conferências esteve toda uma luta histórica para se fazer entender a política de SAN como estratégia para o Estado Brasileiro” (NASCIMENTO, 2009a: 27).*

O artigo de Nascimento (2009a) é muito interessante para as discussões em torno das CNSAN, pois analisa a participação social no CONSEA ao longo do processo que tornou a SAN uma questão da agenda política nacional. Ele também contribui para indicar a importância das Conferências Nacionais na sustentabilidade das mobilizações pela SAN e para um processo cognitivo de construção de uma política pública nacional, na visão do autor.

Há, no entanto, duas opções claras no trabalho de Nascimento (2009a) que o diferenciam da abordagem desta tese. A primeira é o foco da atenção. Enquanto Nascimento (2009a) parte do CONSEA como arena de discussão da Política Nacional de SAN; aqui, partimos das Conferências Nacionais. É inquestionável a importância do CONSEA nas decisões políticas associadas a SAN (inclusive na organização das CNSAN), porém, nossa opção visa identificar a relação das Conferências Nacionais com essas decisões políticas, tendo em vista que as decisões destes espaços, conforme a LOSAN, são hierarquicamente superiores às deliberações do CONSEA. Logo, conforme a Lei, os encaminhamentos das Conferências Nacionais teriam ainda mais importância que as decisões do CONSEA. Em segundo lugar, o autor analisa a construção da Política Nacional de SAN na perspectiva da análise cognitiva de políticas públicas, utilizando referenciais da sociologia política; enquanto o enfoque que damos à política advém da expectativa diante de uma correlação entre espaços públicos e decisão política, no sentido da democracia deliberativa. Para isto, buscamos nosso referencial nas ciências políticas, na filosofia, e, também, na sociologia política.

Considerando os trabalhos mencionados, de modo geral, se observa que desde sua inscrição na agenda política nacional, a SAN esteve associada à participação social. Aliás, o tema da SAN foi introduzido na política nacional há cerca de 20 anos, coincidindo com o período de abertura democrática no Brasil. Para Maluf (2007:13), a ampla utilização da SAN é uma conquista da sociedade brasileira, fruto de mobilização social e iniciativas oriundas de governos e organizações sociais.

Conforme o autor, a SAN se constitui em um objetivo de ações e políticas públicas, e a construção de seu enfoque no Brasil, seu desenvolvimento conceitual, se confunde com seu reconhecimento e difusão enquanto um objetivo público a ser conquistado com políticas de Estado e a participação da sociedade (MALUF, 2007:13). O próprio conceito de SAN

apresentado por Maluf (2007) foi primeiro elaborado no FBSAN, em 2003, e posteriormente aprovado na II CNSAN, em 2004, ambos espaços de participação social.

No Brasil, a participação social ganhou maior respaldo a partir dos anos 80, com apoio de movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT). Estas mobilizações fortaleceram a idéia da participação social, que obteve ganhos culturais e políticos significativos. O fato “*da participação no exercício do poder*” estar na Constituição de 1988 estimulou a implementação de diferentes experiências participativas, como os conselhos gestores e os orçamentos participativos (DAGNINO et al, 2006:49).

Durante o período, os autores indicam na América Latina a ocorrência de disputa entre três projetos políticos de instauração democrática: o projeto autoritário, o projeto neoliberal e o projeto democrático participativo. Estes projetos políticos encontram-se no meio da sociedade civil, que é reconhecidamente heterogênea, e não é reduzida a uma imagem de *pólo de virtudes*, e no meio do Estado, também heterogêneo e não caracterizado como o *pólo do mal*. Portanto, olhar para a sociedade civil e para o Estado superando a visão dicotômica de local de virtudes em oposição ao local do inimigo visa, contudo, oferecer elementos de compreensão destes dois entes que construíram (e constroem) a disputa pela democracia.

Tendo em vista a concepção de projeto político, como veremos no primeiro capítulo desta tese, a mobilização da sociedade civil pela SAN – reconhecidamente heterogênea, porém unida pela vocação democrática contrária a projetos neoliberais – sempre esteve associada a um projeto democrático-participativo. Já no meio do Estado, os projetos políticos priorizados ao longo dos últimos 20 anos oscilaram entre diferentes matizes de aplicação de projetos neoliberais e projetos democrático-participativos.

No primeiro momento em que a SAN foi reconhecida politicamente, o momento que chamamos de emergência do tema na agenda política nacional, destacamos o encontro do projeto democrático-participativo da sociedade civil com um projeto neoliberal do governo Itamar Franco. Este governo acabou cedendo, mesmo que parcialmente, às pressões populares no combate à fome e colaborou com a criação do CONSEA e com a realização da I CNSA; apresentando-se favorável à criação de uma Política Nacional de SAN.

No segundo momento, em que a SAN foi reconhecida politicamente, e que representou um retorno do tema a agenda política nacional, observamos o encontro de um projeto democrático-participativo da sociedade civil com o projeto democrático-participativo do governo Lula, o que permitiu a retomada do CONSEA e das CNSAN.

Os primeiro e o segundo momento foram intercalados por um momento de fortalecimento do projeto neoliberal no interior do Estado, administrado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, sendo um governo que readequou a demanda do projeto democrático-participativo proveniente da sociedade civil ao projeto neoliberal, e criou o Programa Comunidade Solidária (ALMEIDA, 2006). Conforme veremos no primeiro capítulo, foi um momento em que se desenvolveu o que Dagnino et al (2006:16) chamam de *confluência perversa*.

O momento da emergência do tema SAN, isto é, quando foi reconhecida politicamente, compreende a mobilização que a tornou um problema público. Os relatos históricos indicam que foi a mobilização pela ordem democrática, na década de 80 (o movimento pela Ética na política que resultou no impedimento do Ex-Presidente Collor), que desencadeou o movimento pela Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida (liderado por Betinho já no início dos anos 90). Estes movimentos pactuavam uma relação direta entre democracia e direito à alimentação, e foram responsáveis pela mobilização que resultou no primeiro CONSEA, e na I CNSA<sup>9</sup>. A mobilização popular resultante desses movimentos foi o

---

<sup>9</sup> Um referencial da sociologia política, estruturado na escola pragmática de Chicago, permite o entendimento de que foi o arranjo destes movimentos sociais, Ética na política e pela Ação da Cidadania contra a Miséria e pela

que pressionou o governo Itamar Franco a dialogar com o projeto democrático-participativo da sociedade civil para a SAN.

O momento de desenvolvimento (fortalecimento) do projeto neoliberal no meio do Estado é representado pelo período entre 1995 e 2002, e corresponde ao governo FHC. Durante esta fase, houve um enfraquecimento, em nível nacional, das iniciativas de diálogo entre sociedade civil e governo em prol da SAN, nos moldes vigentes no período de Itamar Franco. Um indício foi a extinção do CONSEA, em 1995 e a criação do Programa Comunidade Solidária e o Conselho da Comunidade Solidária<sup>10</sup>, conforme veremos também no primeiro capítulo desta tese.

O momento em que a SAN foi retomada politicamente – o que representou a retomada do projeto democrático-participativo da SAN da sociedade civil – compreende a ascensão do governo Lula. O governo, em seus dois mandatos, entre 2003 a 2010, permitiu o fortalecimento da participação social, através da (Re) instalação do CONSEA e a realização de duas CNSAN (em 2004 e 2007), e legalizou esta participação através da aprovação da LOSAN e da Emenda Constitucional 64<sup>11</sup>.

Se ampliarmos o foco na direção do emprego das Conferências Nacionais enquanto espaços de participação social, veremos que elas parecem ter proporcionado grande fôlego na difusão de um projeto democrático-participativo mais abrangente, por parte do governo federal. Conforme os dados disponíveis, entre 2003 e 2009, foram mobilizadas cerca de 4 milhões de pessoas em Conferências Nacionais voltadas aos mais variados temas. Em termos quantitativos, há que se ponderar que, num universo de 127 milhões de eleitores, como é o caso brasileiro, a mobilização de 4 milhões de pessoas em Conferências Nacionais equivale a 3,14% destes eleitores, portanto, uma percentagem muito pequena diante do nosso vasto universo eleitoral (e político)<sup>12</sup>. No caso da SAN, dados disponíveis das etapas nacionais das Conferências (1994, 2004 e 2007) indicam a mobilização de 6 mil pessoas no total, algo em torno de 0,004% do número de eleitores nacionais<sup>13</sup>. Contudo, o que se observa é que os espaços das Conferências Nacionais mobilizaram as pessoas e, de alguma forma, permitiram que elas exercessem algum tipo de participação social.

Mas, qual a relação entre participação social e decisão política no âmbito das CNSAN? De modo mais geral, parece que havia um compromisso político do governo Lula em criar espaços para a participação social. Conforme o site da Presidência da República foi criado o “Programa Democracia e Diálogos”, executado pela Secretaria Geral de Governo, a qual é responsável pela coordenação e articulação dos diálogos com sociedade civil, por meio de encontros e reuniões. O mesmo governo também criou um Fórum Governamental de Participação Social (BRASIL-CONSEA, 2007b). No entanto, a criação destes espaços, bem

Vida, que contribuíram para tornar a SAN um problema público carente de ações e políticas públicas. Essa análise tem a contribuir com o estudo de Nascimento (2009a) e sua perspectiva cognitiva na construção da Política Nacional de SAN. Mais precisamente, o uso deste referencial explica a estreita relação entre a participação social e a luta pela democracia na construção da SAN como um problema público.

<sup>10</sup> O Programa Comunidade Solidária e o Conselho Comunidade Solidária serão detalhados no decorrer deste trabalho.

<sup>11</sup> A PEC 64 é um projeto de emenda constitucional que propôs incluir a alimentação entre os direitos sociais na Constituição Federal. Cf. no primeiro capítulo da tese.

<sup>12</sup> Dados da população eleitoral disponíveis no site <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>> acesso em 21.11.2009.

<sup>13</sup> Os dados disponíveis sobre os eventos nacionais das três Conferências indicam que cada uma delas apresentou cerca de 2000 pessoas, e todas apresentaram etapas municipais, estaduais e a nacional; no entanto, apenas a III CNSAN disponibiliza a informação de que, nessas etapas, participaram 70 mil pessoas. Isso inviabilizou que os dados fossem comparados levando em consideração a mobilização social nas três CNSAN em todas as suas etapas, e, portanto, citamos apenas os dados referentes à participação social nas etapas nacionais.

como a realização das CNSAN, não significa, necessariamente, que os encaminhamentos ali gerados sejam objeto de ações ou políticas públicas<sup>14</sup>.

Voltando o olhar especificamente para o caso da SAN, o que se pode dizer é que, estritamente o compromisso com a participação social nas Conferências Nacionais aparece de duas formas. Uma, enquanto “premissa fundamental” para a realização dos eventos, e que é sustentada pelos relatórios finais das Conferências; e outra, de caráter “operativo”, por meio dos critérios que definem os segmentos participantes dos eventos.

O sentido operativo do compromisso com a participação social nas Conferências Nacionais pode ser observado a partir das diferentes categorias que participam dos eventos, que, como se deve alertar, não são espaços abertos publicamente, ao menos no evento nacional. Basicamente, são os regimentos das Conferências que apontam critérios (ou restrições) e definem os representantes a serem selecionados. Estes critérios devem ser aprovados pelo CONSEA.

Para exemplificar, temos os regimentos da II e da III CNSAN<sup>15</sup>. Conforme o regimento da II CNSAN, em 2004, três critérios foram determinantes na escolha dos delegados. O primeiro dizia respeito à proporção de representantes da sociedade civil e de representantes do poder público entre os delegados. Estes deveriam respeitar a proporção de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público na etapa nacional da Conferência. O segundo critério de seleção dizia respeito à proporcionalidade dos delegados conforme a população nos estados da Federação. O terceiro critério buscava assegurar que as regiões mais pobres no Brasil apresentassem, proporcionalmente, maior número de delegados por entidades. Resumidamente, os critérios da II CNSAN indicavam a participação de delegados representantes da sociedade civil e representantes de governo; delegados representantes de estados da federação; e delegados representantes das regiões mais pobres do Brasil.

No regimento da III CNSAN, em 2007, os critérios utilizados na II CNSAN se mantiveram, e novos critérios foram incluídos, como os critérios de cotas de delegados representantes indígenas e negros (quilombolas, comunidades de terreiro, população negra em geral) e a determinação de contemplar delegados representantes de comunidades tradicionais, portadores de necessidades especiais (com prioridade para portadores de necessidades alimentares especiais) e mulheres. Como veremos, conforme os critérios mencionados, ao

<sup>14</sup> A incorporação “formal” da prática participativa pelo Governo Federal brasileiro se expressa nas atribuições delegadas, em 2003, à Secretaria Geral da Presidência da República (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com as alterações determinadas pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e pela Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005). As atribuições consistem em coordenar o Fórum Governamental de Participação Social e administrar os espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado. Cada setor (como saúde, educação, etc.) tem a participação de seus Ministérios nos eventos de Conferências Nacionais. Conforme a Secretaria Geral, os ‘espaços de participação’ que acompanha (entre Conferências, Conselhos, Fóruns de debate, Ouvidorias e Consultas Públicas) são importantes subsidiários para a agenda do Governo Federal, contribuindo na elaboração de políticas públicas. Ela entende que os espaços revelam a disposição de diálogo do Governo para com a Sociedade, não permitindo que a participação fique restrita a um órgão especializado, mas que seja incorporado no cotidiano governamental da gestão democrática (BRASIL-SITE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

<sup>15</sup> Cabe explicar que nos documentos que relatam a preparação para a I CNSA não existe nenhuma informação sobre critérios para os participantes. Os dados informam que naquela conferência houve reuniões preparatórias em que participaram os representantes dos comitês estaduais da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Os comitês eram formados por amplos setores da sociedade, como entidades sindicais, universidades, igrejas, organizações não-governamentais, trabalhadores das mais diversas áreas, intelectuais, artistas, estudantes, empresários, profissionais liberais, funcionários públicos e políticos. Existiam, na época, 5 mil comitês operando em todo país, dos quais 2.870 cadastrados na Secretaria Executiva. Além disso, cada uma das 2.075 subagências do Banco do Brasil havia instalado um comitê, na Caixa Econômica Federal eram 1.600 e havia outros 1.800 comitês espalhados em empresas, associações, igrejas e comunidades de vários países (BRASIL-CONSEA, 1995).

longo da II e III CNSAN houve o reconhecimento de novos grupos sociais que foram incluídos nos critérios das CNSAN. Com isso, o compromisso com a participação social em termos de grupos sociais específicos nas CNSAN foi ampliado.

Nos termos da decisão política, não há nenhum compromisso legal dos governos (estaduais e federal) entre a participação social nas Conferências e as deliberações políticas destes eventos. Conforme a LOSAN:

*“...a Conferência Nacional de SAN é a instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do Sistema Nacional de SAN – SISAN”.*  
(BRASIL - Lei 11.346).

Isto implica que tais diretrizes, eixos e prioridades servem de orientação para o CONSEA nas reivindicações junto ao Poder Executivo e Legislativo; mas, não necessariamente são executadas pelos governos. Aliás, o CONSEA tem caráter consultivo, não deliberativo, e serve para assessorar a Presidência da República, não pode ser executor de programas, projetos ou políticas.

Há que se ponderar, no entanto; que, embora não haja nenhum compromisso legal dos governos com as deliberações das Conferências, isto não impede que os governos apóiem (e organizem) estes espaços. Constatase que o apoio dos governos (principalmente de governos federais), mesmo que informal, gera compromisso político com as deliberações dos eventos, o que tem sido fundamental no processo de aplicação e execução de algumas deliberações das CNSAN. O resultado é que algumas deliberações têm obtido êxito junto ao Poder Executivo e, também, junto ao Poder Legislativo.

Para exemplificar, tomaremos como base as deliberações das três Conferências Nacionais. A I CNSA, em 1994, deliberou em seu relatório final uma proposta para Política Nacional de SAN. A extinção do CONSEA, em 1995, e a falta de apoio do governo federal resultaram numa frustração para os segmentos empenhados na proposta naquele momento; mas com a assunção do governo Lula esta política começou a ser “delineada”. Já as deliberações da II e III CNSAN, por contarem com o apoio governamental para os eventos foram mais exitosas, muito embora existam inúmeras reclamações em torno de temas que o governo não avançou (como a reforma agrária, por exemplo). No mesmo período houve a (re)instalação do CONSEA e o fortalecimento deste órgão. Entre as deliberações das duas Conferências destacamos, no âmbito do Poder Legislativo, a elaboração e aprovação da LOSAN, que criou o SISAN (deliberação da II CNSAN) e a Emenda Constitucional 64, que reconhece a alimentação como direito (deliberação da III CNSAN)<sup>16</sup>. No âmbito do Poder Executivo, destacamos as mobilizações que criaram e/ou fortaleceram: o Programa Fome Zero (que atualmente engloba uma série de ações entre elas o Programa Bolsa Família); o

---

<sup>16</sup> Um estudo de tese intitulado “A construção da Política Nacional de SAN” está sendo elaborado pelo colega do CPDA, Renato C. do Nascimento. O autor propõe uma análise a partir do referencial cognitivo das políticas públicas, tendo o CONSEA como ator e ao mesmo tempo, arena de construção desta política. Segundo Nascimento (2009b), “*analisar o CONSEA, portanto, é entender a capacidade de mobilização social muito significativa que seus membros conseguiram para essa política com todas as conferências nacionais que realizou, sendo a primeira em 1994 em Brasília, a segunda em 2004 em Recife e a terceira e última em 2007 em Fortaleza. Levando em consideração que, por trás dessas Conferências esteve toda uma luta histórica para se fazer entender a política de SAN como estratégica para o Estado brasileiro*”. Esta afirmação sugere que as CNSAN, associadas a uma luta histórica, foram responsáveis pela construção de uma Política Nacional de SAN numa perspectiva cognitiva das políticas públicas, ao que tenho tendência em concordar, muito embora proponho averiguar melhor, quando questiono a relação entre as Conferências e a tomada de decisão política. Além disso, discuto a participação social que ocorreu nesses eventos, propondo analisar as entidades e representantes que participaram dessas mobilizações.

Programa de Aquisição de Alimentos (que tem ampliado os recursos disponíveis a cada ano); o Programa Hum Milhão de Cisternas, entre outros<sup>17</sup>.

A retomada do projeto democrático-participativo da SAN – proposto pela sociedade civil na década de 90 – consolidou as Conferências Nacionais como espaços de participação social, que estão adquirindo reconhecimento político como instâncias importantes na definição de diretrizes e prioridades para as políticas nacionais, muito embora continuem sem nenhuma garantia legal para que suas deliberações sejam executadas<sup>18</sup>.

Diante das questões mencionadas, a tese se propôs analisar a participação social nas CNSAN e identificar qual a relação que se estabelece nesses espaços entre a participação e a decisão política associada ao tema da SAN. Para tanto, foram estabelecidas duas grandes questões de pesquisa: (1) As Conferências Nacionais são espaços de participação social? (2) As Conferências Nacionais são espaços de decisão política?

Para realizar o estudo, fizemos uso de vários materiais de análise, como documentos sobre o tema da SAN no Brasil, documentos sobre as CNSAN (como relatórios, regimentos, atas, panfletos, leis instituídas, entre outros), estudos sobre espaços públicos no Brasil, teorias sobre esfera pública e teorias sobre democracia.

Além da pesquisa nos materiais mencionados, realizamos 14 entrevistas com atores sociais que participaram da organização das CNSAN, entre representantes da sociedade civil e representantes do poder público; no período de novembro de 2010 a março de 2011 (ANEXO 1). A definição dos entrevistados se deu pela listagem dos membros das comissões organizadoras dos três eventos nacionais. Ao serem procurados, a maioria se colocou a disposição para as entrevistas, no entanto, um membro da comissão organizadora da I CNSA que procuramos preferiu não ser entrevistado, pois alegou que não atua mais com o tema da SAN. A falta de agenda dos selecionados para realizarmos as entrevistas no período que dispúnhamos para a pesquisa de campo dificultou o trabalho, assim como a distância dos entrevistados (a maioria atua no Distrito Federal). Assim, foi necessária uma visita à Brasília, que realizamos no período de 14 a 18 de março de 2011. Por ocasião da visita, participamos de uma reunião do CONSEA nos dias 15 e 16 de março de 2011. Diante do fato de um entrevistado se encontrar atualmente trabalhando fora do Brasil, realizamos uma entrevista por meio da internet.

Também contribuiu para o estudo da tese, a minha participação na II Conferência Estadual do Rio de Janeiro (de 25 a 27 de abril de 2007, etapa de preparação para o evento nacional) e a participação na III CNSAN (de 03 a 06 de julho de 2007 em Fortaleza, como integrante do grupo de sistematizadores do documento final). Estas participações resultaram em alguma experiência, que certamente influenciaram na análise dos documentos e das entrevistas.

Há que se ponderar que, mesmo diante de todo um esforço de resgate de informações, por meio dos documentos impressos e das entrevistas, existem limites inerentes à pesquisa, e que certamente os resultados encontrados não refletem a integralidade do processo político instaurado no âmbito da SAN, ou mesmo das CNSAN.

<sup>17</sup> Nota-se que estamos nos restringindo às ações nacionais, tendo em vista que as conferências são nacionais. A preocupação com as propostas das CNSAN e as decisões políticas a elas associadas são objeto de estudo do terceiro capítulo.

<sup>18</sup> O documento sobre “A construção do Sistema e da Política Nacional de SAN: a experiência brasileira” elaborado pelo CONSEA, relatoria de Nascimento e Maluf (2009), mostra que a LOSAN criou o SISAN e determinou a formulação de uma Política Nacional de SAN, em elaboração. Resumidamente, entende-se que esta política nacional está em “andamento” e não foi ainda concluída. É a partir do marco legal proporcionado pela LOSAN (2006) e de uma estrutura institucional a ser proporcionada pelo SISAN, em construção, que a Câmara Interministerial (CAISAN) e o CONSEA pretendem oficializar a Política Nacional de SAN. Essa Política Nacional deverá apresentar objetivos, diretrizes gerais, prioridades e estratégias de implementação com base nas deliberações da III CNSAN.

## ***Apresentação da Tese***

A tese é apresentada em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta como a participação social tornou a SAN um problema público e tema na agenda nacional. O segundo apresenta como/e qual participação social ocorreu nas três CNSAN. O terceiro capítulo apresenta algumas das deliberações das três CNSAN e algumas decisões políticas correlatas. Em cada capítulo, há um item de conclusão.

Além dos três capítulos, a tese apresenta um capítulo de Introdução e outro de Conclusão. Nesta conclusão mencionamos nossa opinião sobre a conformação de uma Política Nacional de SAN no Brasil tomando por base a compreensão de três dimensões de significado para o termo política: *polity*, *politics* e *policy*. A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual *politics* informa o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; e a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000:216).

O primeiro capítulo, intitulado “*Emergência, Reconhecimento e Institucionalização de um Projeto Democrático-Participativo da SAN*” tem por objetivo mostrar como se estabeleceu a relação entre a participação social e a SAN. O tema da SAN se tornou um problema público por meio da participação social da sociedade civil, inicialmente voltada para a questão da ética na política brasileira. O propósito do capítulo é proporcionar uma visão *macro* da participação social no tema da SAN no Brasil, e como esta legitimou as Conferências Nacionais enquanto um espaço democrático de debate para a definição de diretrizes e princípios para as ações e políticas públicas. O detalhamento histórico da participação social na SAN abrange a emergência e consolidação do tema na agenda política brasileira, e vai até o momento em que a alimentação é sancionada como um direito constitucional.

O histórico apresentado neste capítulo é dividido em três fases. A primeira fase, intitulada “*Da emergência ao reconhecimento político oficial*”, apresenta a emergência do tema da SAN entre os movimentos sociais, o reconhecimento pelo governo federal do CONSEA e a realização da I CNSA. A segunda fase, intitulada “*Da extinção do CONSEA à vida política paralela*”, apresenta a extinção do CONSEA, criação do Programa Comunidade Solidária e seu Conselho Nacional e a criação do FBSAN. A terceira fase, subdividida em dois momentos, é intitulada “*Da (Re)Instalação do CONSEA a Emenda Constitucional 64*”. A primeira subdivisão apresenta a (Re)Instalação do CONSEA, a realização da II CNSAN e do evento *II CNSAN +2anos* e a criação e aprovação da LOSAN (2006). A segunda subdivisão apresenta a III CNSAN, o evento da *III CNSAN+2anos* e a criação da Emenda Constitucional 64, que reconhece a alimentação como um direito.

O segundo capítulo – intitulado “*As Conferências Nacionais de SAN – expressão do projeto democrático-participativo*” – procura responder qual foi a participação social que ocorreu nas Conferências Nacionais, em termos quantitativos e qualitativos. No capítulo, é feito um detalhamento do funcionamento da I, II e III CNSAN, indicando os participantes, alguns conflitos e como foram resolvidos estes conflitos. São mencionados as programações dos eventos e os temas abordados. Ainda neste capítulo, são feitas reflexões sobre a esfera pública e as arenas públicas, no sentido de identificar elementos que caracterizam as CNSAN.

O terceiro capítulo – intitulado “*O Projeto Democrático-Participativo da SAN – desenho institucional e decisão política*” – apresenta a relação existente entre as propostas das Conferências Nacionais e a tomada de decisão política. A preocupação é mostrar que relação

se estabeleceu entre as propostas emanadas dos espaços de participação social das Conferências Nacionais e as decisões políticas. Para tanto, apresentamos uma investigação nos relatório finais das três CNSAN e o lugar destas no desenho institucional governamental, bem como as implicações frente às institucionalidades já estabelecidas.

Por fim, em função da tese estar centrada na discussão de um projeto democrático-participativo que propõe uma nova relação entre a sociedade civil e poder o público, nas citações dos entrevistados iremos indicar se a opinião é de um representante da sociedade civil ou do poder público. Com isso, exaltamos o lugar político das observações ao mesmo tempo em que resguardamos a privacidade dos informantes.

## CAPÍTULO 1 – EMERGÊNCIA, RECONHECIMENTO E CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

*A participação é o caminho da democracia,  
e quanto mais ampla e profunda, melhor...  
(Herbert de Souza- Betinho)*

Muito já se falou sobre o processo da democratização brasileira que, iniciado no final da década de 70 com a abertura política, formalizado na Constituição de 1988, seguiu nos anos de 1990, e princípios do novo milênio, com significativo envolvimento popular. Desenvolveram-se importantes reflexões sobre as experiências democráticas brasileiras e suas implicações para a democracia, em trabalhos de GECD (1998/1999), Dagnino et al (2002), Avritzer (2002), Luchmann (2002), Avritzer e Navarro (2003), Santos (2005), Dagnino et al (2006) e Gohn (2007).

As experiências democráticas brasileiras podem ser analisadas por diferentes perspectivas. Conforme Dagnino et al (2006:13/14), as temáticas que dominaram, durante mais de uma década, a análise da democracia na América Latina, sua transição e consolidação, foram pouco a pouco sendo substituídas por novas preocupações teóricas e políticas. A base do debate se assentou em três processos. Primeiro, o de que houve uma progressiva consolidação da democracia eleitoral em toda a América Latina, a tal ponto que, mesmo com dificuldades e precariedades, países como Peru, Argentina, Equador, Bolívia e Venezuela saíram de crises políticas nacionais por vias constitucionais, sem risco aparente de reversão autoritária. Segundo, concomitantemente à consolidação da democracia eleitoral nos países latino-americanos, houve um processo de insatisfação com os resultados destas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política; o que contribuiu para um terceiro processo: o de aprofundamento de inovações democráticas, de ampliação do campo da política e de construção da cidadania. Os três processos mencionados contribuíram para ressignificar a idéia de democracia na América Latina, renovando o debate sobre o tema e trazendo novas perspectivas de análise.

Segundo os autores, as inovações democráticas demonstraram, em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um projeto democrático baseado nos princípios de extensão e generalização do exercício dos direitos, de abertura de espaços públicos com capacidade decisória, de participação política da sociedade e de reconhecimento e inclusão das diferenças. No entanto, as inovações democráticas na América Latina foram associadas a uma disputa entre dois projetos políticos que, usando os mesmos conceitos e apelando para discursos semelhantes, na verdade revelam-se completamente distintos (DAGNINO et al, 2006:14).

Os autores estão se referindo, de um lado, ao que chamam de *projeto democrático-participativo*; e, de outro, ao *projeto neoliberal* de privatização de amplas áreas das políticas públicas. O projeto democrático-participativo é caracterizado pela radicalização da democracia, contrapondo-se aos limites atribuídos à democracia representativa como forma privilegiada de relação entre Estado e Sociedade. Neste projeto político, a participação é vista como instrumento da construção de maior igualdade, pois a partir dela se pretende a formulação de políticas públicas. Por outro lado, embora acompanhado por um discurso participacionista de revalorização simbólica da sociedade civil, o projeto neoliberal se caracteriza por uma concepção instrumental da participação, voltada à redução da atuação do

Estado por meio da transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado (DAGNINO et al, 2006: 48 e 56)<sup>19</sup>.

A análise sobre o processo de democratização nacional a partir da abordagem da disputa entre o projeto político neoliberal e o projeto político democrático-participativo torna-se interessante, principalmente, por buscar superar uma visão dicotômica de local de virtudes, ditado pela sociedade civil; em oposição ao local do inimigo, caracterizado pelo Estado, nas discussões sobre a democracia. O resultado é uma análise mais criteriosa, que oferece elementos para uma melhor compreensão das duas esferas de atividades (Estado e sociedade civil) que atuam na disputa pela democracia brasileira, consolidando um ou outro projeto político, e não apenas fortalecendo uma ou outra esfera de atividade no processo democrático.

A abordagem da disputa entre projetos políticos suscita o reconhecimento do caráter heterogêneo tanto da sociedade civil quanto do Estado, os quais também apresentam disputas internas por projetos políticos. Existe uma diferenciação interna na sociedade civil e no Estado, em função da variação de atores sociais, formas de ação coletiva, teologia da ação e construção identitária, que ambos comportam. O resultado é a defesa de diferentes projetos políticos por parte de diferentes atores sociais, dentro da esfera do Estado e dentro da esfera da sociedade civil. Eventualmente, existe um encontro entre projetos políticos “dentro” destas esferas e “dentre” estas esferas.

Conforme Dagnino et al (2006):

*“...para que a democracia tenha maiores possibilidades de se consolidar, parece ser necessária uma forte correspondência entre o projeto democrático da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política..”.*(DAGNINO et al, 2006: 37/38).

Na visão dos autores, a coincidência de projetos políticos indica uma maior possibilidade de colaboração entre estas duas esferas, e pode resultar em parceria nas ações<sup>20</sup>. Por outro lado, a ausência de correspondência de projetos políticos entre sociedade civil e Estado traz a possibilidade de ação conjunta, através de alianças de caráter instrumental entre setores da sociedade civil e do Estado; falha que não esgota, entretanto, as possibilidades de relação entre as esferas citadas.

De acordo com nossa leitura de Dagnino et al (2006), uma aliança de caráter instrumental, mesmo que numa perspectiva democrática, não contribui suficientemente para o confronto, tanto teórico quanto prático entre sociedade civil e Estado com a visão da democracia elitista dominante (associadas às concepções de democracia de Schumpeter e Downs) e, por isto, tal aliança entre essas esferas não enfrenta as questões de transformação social, como as relações do tipo clientelista e personalistas.

Assim, observar as experiências democráticas brasileiras a partir da abordagem de disputa entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal implica em assumir uma variada gama de possibilidades de colaboração e confronto dentro e entre as esferas da sociedade civil e do Estado; ao mesmo tempo em que a possibilidade de coincidência de projetos políticos pode contribuir para visualizar as parcerias estabelecidas nas ações

<sup>19</sup> Segundo DAGNINO et al (2006:14 e 45), certamente, entre um e outro projeto há também espaço para o desenvolvimento de projetos autoritários que respeitam formalmente as instituições democráticas. Em seu livro, os autores fazem menção ao projeto autoritário, que não será aqui explicado nem discutido. Este projeto é visto pelos autores como “formalmente em estado de latência”, de forma que não irá contribuir diretamente nas presentes reflexões propostas sobre a disputa de projetos políticos.

<sup>20</sup>Para Dagnino et al (2006: 38), esta compreensão só poderá ser confirmada, se levada em conta a diversidade da sociedade civil, de forma que a construção democrática seja concebida como uma arena ampliada, que inclui uma multiplicidade de atores com características muito distintas, cujas inter-relações são cruciais para o avanço do processo democrático.

realizadas pela sociedade civil e pelo Estado. Antes de tudo, a parceria entre sociedade civil e Estado envolve a construção de projetos políticos pela sociedade civil e pela sociedade política.

Ao longo das últimas décadas, alguns conceitos se tornaram muito populares na mídia e em inúmeros estudos sobre a sociedade brasileira, como por exemplo: “cidadania”, “participação social”, “direitos políticos”, “políticas públicas”, “descentralização”, “espaços públicos”, “sociedade civil”, “movimentos sociais”, entre outros; e foram definitivamente, incorporados ao vocabulário político nacional (DAGNINO, 2004; GALEAZZI, 1996; ARRETCHE, 2000; CARVALHO, 2007; GOHN, 2007; GOHN, 2008). A descentralização política assegurada na Constituição Federal de 1988 também permitiu a frutificação de experiências locais e municipais democráticas, com a criação de inúmeros conselhos municipais e experiências de orçamentos participativos; *capilarizando* o processo democrático brasileiro.

Foi neste contexto de consolidação democrática que o tema da SAN, por meio da mobilização e participação da sociedade civil, ganhou expressão política, tornou-se um problema público e passou a exigir respostas do Poder Executivo e do Poder Legislativo brasileiro. Um contexto extremamente favorável à determinação da participação da sociedade civil nas decisões políticas nacionais. Aliás, a idéia da participação da sociedade civil estava presente na maioria das reivindicações em curso, na época, e marcou sensivelmente a década de 80 (GOHN, 2007:54).

Talvez, pelo exposto acima, a participação da sociedade civil tenha sido considerada um princípio da SAN, desde que o tema surgiu no cenário político nacional, como indicava o CONSEA, ao defender a necessidade de uma relação de parcerias entre sociedade civil e Estado, “*com o desenvolvimento de políticas governamentais necessárias e com a implantação de uma gestão democrática e participativa em todos os níveis de governo e em todos os poderes*” (BRASIL -CONSEA, 1995:130).

A correlação estabelecida naquela época entre a participação e a SAN, numa perspectiva de parceria entre sociedade civil e governo, contribuiu, desde então, para que se assegurasse um importante espaço para a participação da sociedade civil nas decisões sobre SAN. Atualmente, a SAN está organizada num sistema que valoriza imensamente os espaços de participação social, como o CONSEA e as Conferências, onde a maioria dos participantes provêm da sociedade civil (geralmente na proporção de 2/3 de representantes da sociedade civil para 1/3 de representantes do poder público). Diante disso, parece ter sido a necessidade de legitimação social e política do movimento pela SAN, bem como da proposta e dos mecanismos de institucionalização da SAN, que exigiram a participação social por meio do Conselho e das Conferências Nacionais.

Nos termos da participação social, Gohn (2007:56) salienta que nos anos de 1990 houve o surgimento de um novo paradigma na gestão dos bens públicos. Conforme a autora, ao final dos anos de 1980, parcelas de oposição política às elites tradicionais brasileiras ascenderam ao poder em várias cidades e no governo de alguns estados. Isto possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia; à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania; e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas, que não se colocam entre o público e o privado, originando o público não-estatal. As categorias vinculadas à participação da sociedade na política em vigor naquele período, como participação comunitária e participação popular, cederam lugar a duas novas categorias como “participação cidadã” e “participação social”.

O conceito de participação cidadã baseia-se na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do

Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. A ênfase dada às políticas públicas fez com que a grande dinamizadora dos canais de participação não fosse apenas a sociedade civil, mas também as políticas públicas (GOHN, 2007:57).

Há que se ponderar que sociedade civil e políticas públicas não têm o mesmo *status*; o que significa afirmar que as tentativas de influenciar as políticas públicas é que se tornaram um grande dinamizador da luta pela institucionalização da participação social no país. Para a mesma autora, a principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão da participação no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade da qual se originam.

Segundo Gohn (2007:59), a categoria da participação social começou a ser empregada por não se circunscrever a um sujeito social específico e, sim, construir-se como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado, alicerçada nos novos marcos para as estruturas de representação, como as redes de entidades que, por sua vez, passaram a atuar como atores coletivos na década de 90. Para a autora, no centro da participação social encontra-se o conceito de mobilização com conteúdos ressignificados, assim como redefinisse o caráter da militância nas várias formas de participação existentes. Segundo ela, a mobilização social passa a ser vista não como uma mera aglutinação de pessoas para fins de protestos, manifestações públicas; mas, como energias canalizadas para objetivos comuns, o que aponta para um esvaziamento do conteúdo político da mobilização e sua transfiguração em processo para atingir resultados.

O que se observa é que a participação social encontrou na Constituição de 1988 um forte aliado, tendo em vista que esta assegurou a institucionalização dos espaços de participação no arcabouço jurídico-institucional do Estado. A partir da década de 80, foram instituídos inúmeros conselhos e realizadas inúmeras Conferências Nacionais (GOHN, 2007; POGREBISNCHI e SANTOS, 2010).

A partir das afirmações de Gohn (2007), podemos dizer que a participação baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova relação sociedade/Estado caracterizam a reivindicação pela participação na construção da SAN enquanto um problema público do Estado brasileiro. Na busca dessa nova relação entre sociedade e Estado se observa uma ênfase na construção de uma política pública (nacional), uma demanda pela institucionalização de um conselho gestor, além de freqüentes mobilizações que canalizaram energias para interesses comuns: a SAN.

Ainda segundo Gohn (2008:31), a participação leva à mudança, à transformação social, indica um sentido, uma direção, um norte, um rumo; e por isso conduz a desdobramentos. Além disso, a participação produz um processo subjetivo à medida que os atores sociais desvelam o significado das coisas e fenômenos com que se defrontam. É um tipo de participação que gera identificação do indivíduo com a ação, na qual ele reconhece a si e aos outros e re-interpreta o mundo, resultando na autonomia do sujeito e gerando protagonismo social.

Este tipo de protagonismo social foi empregado pela sociedade civil quando esta estimulou a entrada oficial da SAN no cenário político nacional, através de mobilizações pela democracia, pelo combate à fome, pela demanda por uma política nacional e pela criação do CONSEA (PELIANO, 1994; MARQUES, 1996; PESSANHA, 2002; MALUF, 2007; MOURA, 2009; NASCIMENTO, 2009a). A ação da sociedade civil mostrou-se fundamental para dar visibilidade ao que denominamos “projeto político democrático e participativo da SAN”, que se caracteriza por uma valorização dos espaços de participação social em suas decisões políticas, como o CONSEA e as Conferências Nacionais.

A noção de projeto político da SAN é baseado em Dagnino et al(2006). Para estes autores, um projeto político significa um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política de diferentes sujeitos.

Esta concepção está vinculada ao pensamento gramisciano, e contém várias implicações. A primeira é o enfoque na intencionalidade como componente da ação política, que se realiza pelas escolhas, afirmando o papel do sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais na política. A segunda é o vínculo indissociável com a cultura política que ela expressa. E a terceira é a abrangência que a noção permite, tendo em vista que representações, crenças e interesses devem ser expressos em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência. A noção de projeto implica, portanto, em uma heterogeneidade das dimensões internas de um mesmo projeto político. Para Dagnino et al (2006: 38 e 40), os projetos políticos são, sobretudo, projetos coletivos que se caracterizam fundamentalmente pela sua dimensão societária, no sentido em que contém visões do que deve ser a vida em sociedade.

Fazer uma leitura a partir da construção de um projeto político, segundo os autores, exige que se tenha em mente três dimensões importantes. Primeiro, existe uma dimensão coletiva que convive simultaneamente com uma dimensão individual do projeto político. Segundo, o projeto político possui uma dimensão de classe social que não está evidentemente garantida pela mera existência de classes sociais enquanto posições na relação de produção (ou seja, de uma classe econômica). São indivíduos que compartilham interesses e vivências, e que estabelecem posição nas relações de produção. Terceiro, existe uma dimensão organizacional ou institucional que está presente em projetos formulados por sujeitos políticos de caráter mais estruturado e formalizado; de modo que os projetos buscam incorporar uma ênfase na preservação e fortalecimento das instituições/organizações enquanto tais (DAGNINO et al, 2006:41).

Mesmo considerando a possibilidade de lacunas num uso arbitrário da noção de projeto político concebido pelos autores citados, entendemos que é a partir desta noção que se consegue compreender o processo político pelo qual a SAN ganhou visibilidade na política nacional.

Conforme Peliano (1994:9), a Constituição de 1988 consagrou o princípio da concertação de interesses sociais calcada, entre outras coisas, na organização de conselhos de estado com a participação de entidades representativas da sociedade civil. Este aspecto, somando a três outros processos sociais, foi fundamental para o nascimento do CONSEA enquanto colegiado com poder de decisão (e um espaço público de participação social) em 1993. Os três processos em curso na época eram: i) o movimento pelo *impeachment* do ex-Presidente Collor (o Movimento Ética na Política – MEP, que deflagrou o movimento da Ação da Cidadania<sup>21</sup>); ii) a prioridade atribuída ao combate à fome pelo então Presidente Itamar Franco e; iii) uma proposta de Política Nacional de SAN apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para a autora, os três processos foram fundamentais para “criar um ambiente propício a instauração de uma nova experiência de participação” para o tema da SAN.

O espaço da SAN destinado à participação social consubstanciou-se, naquele momento, na elaboração coletiva, entre sociedade civil e Estado, de um conjunto de compromissos de ação – “*Plano de Combate à Fome e à Miséria*”, – e na estruturação de um Conselho de Estado – o CONSEA:

---

<sup>21</sup> Cf. neste primeiro capítulo, o item específico que explica o movimento Ação da Cidadania, e como ela derivou do MEP.

*“...cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao Presidente da República deveria ser exercida por uma parceria entre ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil, indicados pela Ação da Cidadania..”.* (PELIANO,1994:9).

Um estudo do IPEA (2002:11) mostra que, em 1985, e portanto dez anos antes da mobilização empreendida pelo movimento da Ação da Cidadania, que deu visibilidade ao tema da SAN; a proposta de uma Política Nacional de SAN de combate à fome já existia, mas, na época, teve poucas consequências práticas. Segundo Maluf (2007: 80/81), o documento intitulado “*Segurança Alimentar, proposta de uma política contra a fome*” – formulado por uma equipe de técnicos, entre eles representantes da sociedade civil, a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura<sup>22</sup> – já apresentava a sugestão de criação de um Conselho Nacional, a ser presidido pelo Presidente da República, com composição interministerial e ligado a então Secretaria do Planejamento.

Naquele ano, a proposta não teve êxito, mas foi retomada no ano seguinte, em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no campo da saúde pública, durante a VIII Conferência Nacional da Saúde. O evento, realizado em Brasília nos dias 26 a 28 de novembro daquele ano, contou com a participação de instituições governamentais dos diversos setores ligados ao campo da alimentação e nutrição, bem como profissionais e representantes da sociedade civil. Ali, foi lançado um conjunto de proposições, entre as quais a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, que seria responsável pela formulação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição e pela instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, integrado por conselhos e sistemas nas esferas estaduais e municipais<sup>23</sup> (BRASIL-INAN, 1986). Note-se que o formato do Conselho e várias das diretrizes para uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição eram bastante próximos da proposta de Política de SAN formulada em 1985 (MALUF, 2007: 81).

Deste modo, a criação de uma proposta de Política Nacional de SAN, em 1985, e de uma proposta de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986 (que seriam instituídas por um Sistema Nacional de SAN, integrado por conselhos e sistemas nas esferas estaduais e municipais), indicam que a criação do CONSEA, em 1993, refletiu, na verdade, um anseio antigo da sociedade civil, que vinha participando dos espaços em que estas propostas estavam sendo elaboradas. No entanto, tanto nos anos de 1985 e 1986, as mesmas propostas parecem não ter tido respaldo suficiente para sustentar politicamente o tema da SAN e de criação de um Conselho com a participação da sociedade civil.

Nos anos 90, o Movimento de Ética na Política – que reivindicava o *impeachment* do ex-Presidente Collor, e era composto por vários segmentos da sociedade brasileira – voltou-se para o tema do combate à fome e redução das desigualdades sociais, tornando-as questões centrais na agenda política social. Conforme documentos do MEP (1993) e do JACOBI (1996:11), o Movimento passou a priorizar a questão da fome porque entendia que democracia e miséria eram incompatíveis. Foi nesse momento que a proposta de uma política para a SAN retornou ao cenário político nacional, e com respaldo da sociedade civil organizada, foi reunida num programa de Combate à Fome e à Miséria no país.

Em função dos relatos, partimos da hipótese de que o reconhecimento político da SAN enquanto uma questão pública, que exigia ações e políticas de Estado, se deu, mais objetivamente, no início dos anos 90; amparado por uma intensa mobilização social. Esta

<sup>22</sup> Conforme apuramos nas entrevistas, a equipe de técnicos que elaborou a proposta para a Superintendência do Ministério da Agricultura contou com profissionais do IPEA e de universidades públicas.

<sup>23</sup> A proposta de criação do Sistema Nacional de SAN foi retomada em 2004, pela II CNSAN e pelo CONSEA, tendo sido aprovada na LOSAN em 2006.

mobilização social foi responsável pela construção de um projeto político democrático-participativo da SAN, que passou a disputar espaço com outros projetos políticos no Executivo Federal.

Assim, o projeto político da SAN foi estruturado por atores sociais que se tornaram seus portadores, como o Movimento de Ação da Cidadania e o Governo Paralelo do PT (do qual falaremos mais adiante). Até então, ele era apenas uma “proposta de política nacional”, com limitado apoio da sociedade civil, o que resultava em pouca expressão política. Neste processo, para além do direito à alimentação, que a proposta de política nacional reivindicava; o aspecto fundamental era a importância atribuída aos espaços de participação social, como o CONSEA e as Conferências Nacionais. Conforme a proposta, as formas de institucionalização do tema da SAN seriam o Conselho Nacional, as Conferências e a Política Nacional.

Considerando as implicações citadas por Dagnino et al (2006:38) para a noção de projeto político, assim como o texto “Política Nacional de SAN” elaborado pelo Governo Paralelo do PT (SILVA e SILVA, 1991), entendemos que, a partir de 1993, um projeto político democrático-participativo da SAN passou a ser defendido pela sociedade civil. Este projeto tinha uma dimensão conflitiva com o modelo de desenvolvimento social em curso na época, pois defendia um formato de produção que beneficiava a pequena agricultura e a produção de alimentos básicos, para o atendimento das necessidades alimentares e nutricionais da população. Também defendia a reforma agrária, por entender que a terra era patrimônio social, priorizando o interesse coletivo acima do interesse individual. Todos estes aspectos contribuíram para que ele adquirisse um estatuto de projeto político social, que carregava consigo uma visão de mundo de como tratar a pobreza, a miséria, a fome e a SAN.

O projeto político que começou a ser construído para a SAN propunha uma reflexão sobre a questão alimentar, no âmbito de novas concepções do que era melhor e mais adequado àqueles que já tinham acesso aos alimentos, e também para aqueles que ainda precisavam garantir este direito. Aliás, a concepção de alimentação enquanto um direito fundamental da população, propagado pelo projeto, carrega em si uma nova cultura junto à sociedade, de que a garantia dos alimentos à população carente não é mera ação assistencialista de um governo, mas uma obrigação enquanto administrador do Estado.

O projeto democrático-participativo da SAN em construção propunha, então, o desenvolvimento de uma educação democrática instituída pela participação ampla de representações da sociedade civil nas decisões políticas, por meio dos Conselhos e das Conferências. Desde 1993, tal construção vem envolvendo distintas representações, crenças e interesses, e uma multiplicidade de sujeitos políticos com diferentes formas de ação política, como os movimentos sociais, as ONGs, os partidos políticos e as redes de entidades voltadas a SAN. Muitos destes possuíam uma atuação distinta, mas compartilhavam um mesmo projeto coletivo em torno da SAN.

Cabe destacar que um dos principais aspectos do projeto democrático-participativo da SAN é o de que ele se assentava na proposta de estruturação de um Sistema Nacional de SAN, sendo administrado por um Conselho Nacional com a participação da sociedade civil, presidido pelo Presidente da República, de forma que as decisões sobre a SAN eram definidas no colegiado e aplicadas pelo Presidente. Sem dúvida, tratava-se de um aspecto audacioso, que pretendia garantir espaço para a sociedade civil nas decisões políticas, o que o caracterizava como “democrático e participativo”.

Contudo, entre a emergência do projeto democrático-participativo da SAN, o seu reconhecimento e a sua institucionalização no cenário político nacional há um longo caminho. Oficialmente, podemos dizer que a inclusão do tema da SAN no cenário político brasileiro se deu com a criação do CONSEA, pelo Decreto Presidencial n.807, de 26 de abril de 1993, solenemente instalado no dia 13 de maio do mesmo ano.

Mas, algumas ações e mobilizações antecederam o CONSEA e determinaram a sua criação, conforme indicam estudos de Peliano (1994), Marques (1996) e Maluf (2007): i) a divulgação do Mapa da Fome, pelo IPEA, no início de 1993; ii) a entrega, ao Presidente Itamar Franco, do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, pelo Governo Paralelo no início de 1993; iii) o lançamento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 08 de março de 1993; iv) a prioridade assumida pelo governo de Itamar Franco ao combate à Fome, definida na reunião de 18 de março de 1993.

No início de 1993, houve a divulgação do Mapa da Fome, pelo IPEA. Em seguida, ocorreu a entrega do documento reclamando uma Política Nacional de SAN ao Presidente Itamar Franco pelo Governo Paralelo, vinculado ao PT. Este documento correspondia, basicamente, a uma proposta que vinha sendo divulgada desde 1991 pelo Governo Paralelo. Logo em seguida, criou-se a Ação da Cidadania como um desdobramento do Movimento de Ética na Política, o que deu início a uma pressão política junto ao Executivo Nacional, em prol de ações específicas de combate à fome. Diante dos fatos, o Presidente assumiu o compromisso de implantar uma Política de SAN, e determinou que seus Ministérios elaborassem um Plano de Combate à Fome. Ao final de abril de 1993, uma Comissão Ministerial entregou ao Presidente o “Plano de Combate à Fome e à Miséria, princípios, prioridades e mapa de ações de governo”, juntamente com a proposta de criação do CONSEA.

Naquele momento, grupos da sociedade civil exigiam uma reposta do governo federal referente à questão da fome no país. Aliás, independente das ações governamentais, parte da sociedade civil já estava organizando atividades e comitês contra a fome. Cerca de 3 mil Comitês da Cidadania mobilizaram quase três milhões de pessoas em 1993 (JACOBI, 1996)<sup>24</sup>. Perante a forte mobilização social, era, portanto, estratégico, senão inevitável, para o Presidente Itamar Franco reconhecer as demandas sociais em curso e posicionar-se politicamente. Seu posicionamento favorável às ações em prol do combate à fome poderia render, no mínimo, algum apoio social ao governo que havia se instituído em função da cassação do Presidente anterior.

Conforme Marques (1996):

“... a incorporação da SAN pelo Governo Paralelo trouxe uma nova significação para o termo. Passava, então, ao campo da luta política partidária e da disputa de políticas públicas alimentares, incluindo aqui, questões relacionadas à cidadania e à democracia...” (MARQUES, 1996: 35).

A temática da SAN, ao ter sido incorporada pelo Governo Paralelo, vinculado ao PT, estava se inserindo numa disputa política “partidária”; o que explicaria, em parte, a má receptividade que a demanda pela SAN teve junto ao ex-Presidente Collor, que era do Partido da Reconstrução Nacional – PRN (atual Partido Trabalhista Cristão). No entanto, isto não é suficiente para explicar a relação positiva estabelecida com o ex-Presidente Itamar Franco, em 1993, que também era do PRN (de 1988 e 1992) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (de 1992 até hoje). Esses dois partidos eram de oposição ao PT.

Talvez, o mais significativo na questão seja a ênfase que cada um dos ex-Presidentes deu ao projeto político neoliberal a que estavam vinculados. Conforme Dagnino et al (2006:77), Collor e Itamar Franco eram vinculados a um projeto neoliberal, entretanto, cada um o desenvolveu de forma diferente. Disso resulta que o tema da SAN estava inscrito em uma disputa por “um projeto político democrático-participativo”, e não representava, apenas,

---

<sup>24</sup> Cf. ainda neste capítulo, o item sobre o Programa Ação da Cidadania, onde explicamos melhor os dados aqui apresentados.

uma disputa partidária. Possivelmente, o termo *disputa* não seria o mais apropriado para tratar do caso da SAN, mas sim o termo *reivindicação*, pois vários segmentos da sociedade civil iniciaram, então, uma reivindicação para que este projeto democrático-participativo da SAN fosse reconhecido pelo governo neoliberal de Itamar Franco.

Conforme Dagnino et al (2006), tanto a sociedade civil quanto o Estado representaram, ao longo do processo de disputa pela democracia brasileira, diferentes projetos políticos. Observando o contexto político de 1993, pode-se dizer que segmentos da sociedade civil, o Governo Paralelo e a Ação de Cidadania estavam defendendo a construção de um projeto político democrático-participativo para a SAN. Pode-se constatar que, naquele momento, o governo neoliberal de Itamar Franco cedeu à demanda popular e criou o CONSEA dentro de uma perspectiva democrática-participativa. Alguns entrevistados representantes da sociedade civil sugeriram três possíveis motivos para o fato: i) a pressão exercida pela conjuntura da época, de mobilização social; ii) a sensibilidade pessoal de Itamar Franco, que se colocava muito “aberto” ao diálogo com a sociedade civil; iii) a necessidade de legitimidade social do governo Itamar Franco, tendo em vista que ele era vice de Collor e havia assumido mediante o *impeachment* daquele Presidente.

A reclamação por um espaço de participação na definição de ações e políticas de combate à fome foi determinante para a criação do CONSEA. Mas, na prática, o Conselho mostrou-se uma estrutura insuficiente. Suas restrições incluíam o número limitado de participantes e representantes de entidades da sociedade civil e órgãos de governo. Era preciso criar um espaço que permitisse ampliar a participação da sociedade civil na discussão da SAN. Neste sentido, foi realizada a I CNSA, em 1994.

Contudo, a inscrição da SAN na política nacional não foi um processo fácil, tampouco harmonioso. Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o CONSEA foi extinto e foi criado o Conselho Comunidade Solidária, órgão que, fazendo uso do discurso da participação solidária, criou um novo Conselho sem “*o sentido político da participação*” existente no conselho anterior.

Segundo Dagnino (2004:102), a emergência da chamada participação solidária, com ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social, tanto de indivíduos como de empresas, resultou numa perda do significado político e coletivo da participação, para uma exclusiva sustentação num terreno privado da moral, que era o que se via no Conselho Comunidade Solidária. De mesma opinião, Almeida (2006:129) indica que a participação empregada no Conselho Comunidade Solidária tinha ênfase em aspectos procedimentais, implicando numa determinada concepção de cidadania nas políticas estatais, próximas de uma ação assistencialista, baseados numa ação solidária espontânea. Segundo a autora, o maior problema era a noção de participação utilizada nos governos de FHC ter retirado o essencial do processo de experimentação democrática, que estava se estruturando para a SAN através do CONSEA, a saber, a publicização dos diferentes interesses e conflitos que perpassavam a temática. Acrescente-se que, com a extinção do CONSEA perdemos a garantia de que os diferentes atores envolvidos e afetados por suas ações públicas tivessem acesso a espaços públicos onde a construção de políticas públicas fosse discutida.

Segundo um entrevistado representante do poder público, FHC quis criar outro Conselho porque considerava o CONSEA a “cara do PT”. Ao criar o Programa Comunidade Solidária, FHC colocou sua esposa como Presidente do Conselho, e não chamou o antigo Presidente do CONSEA, Dom Aldo Morelli para participar. Alguns anos depois, Dom Aldo Morelli foi chamado para presidir o CONSEA do estado de Minas Gerais, em 1999, quando o estado foi administrado por Itamar Franco.

Segundo Menezes (2001:12), com o novo governo de FHC, cujo Presidente antes encabeçava o Ministério da Fazenda, deu-se um passo atrás, na medida em que a prioridade para o tema da SAN não era mais reconhecida. O autor questiona por que tal medida foi

tomada sem que se esboçasse uma resistência, depois de ter sido experimentada uma mobilização social como aquela da campanha da fome. Ele indica duas possibilidades. A primeira resposta é de que o CONSEA, enquanto materialização da parceria entre governo e sociedade civil, não tinha sido suficientemente compreendido, já que estava inserido em uma mobilização que se caracterizava por iniciativas pessoais e com baixo grau de consciência política. A segunda possível resposta era que a ilusão produzida pelo Plano Real, de que os problemas sociais tinham sido superados com o fim da inflação, inaugurou um novo período de desmobilização social, que permitiu também que a sociedade civil envolvida no CONSEA não esboçasse reação à extinção do Conselho.

A desmobilização inicial daqueles que defendiam a construção de um projeto democrático participativo para a SAN, no entanto, ocorreu num primeiro momento. Talvez até porque muito pouco se sabia quais seriam as atribuições do Conselho Comunidade Solidária e o significado que ele empregaria às ações de SAN. Alguns entrevistados lembraram que, no momento da estruturação do Conselho Comunidade Solidária, Betinho foi convidado e até participou durante algum tempo do Conselho. Depois que o sociólogo *“percebeu que a proposta era muito diferente da proposta do antigo CONSEA”*, ele se afastou do Conselho.

A mobilização foi retomada em 1996, quando um grupo da sociedade civil, vinculado ao antigo CONSEA, reivindicou a participação numa equipe tripartite responsável pela elaboração do relatório sobre a situação alimentar do Brasil, relatório este que foi enviado à Cúpula Mundial da Alimentação. A mobilização pela SAN deu novos sinais de vida, com a criação do FBSAN, que reuniu várias entidades da sociedade civil. No mesmo período, iniciativas de SAN ganharam popularidade em estados e municípios da Federação, conferindo força à construção do projeto democrático-participativo da SAN.

Para Menezes (2001:13), os setores mais organizados da sociedade civil precisavam buscar novos espaços de atuação. Uma primeira oportunidade ocorreu com a preparação para a participação brasileira na Cúpula Mundial da Alimentação, quando o governo brasileiro viu-se obrigado a aceitar a composição tripartite com organizações sociais de um grupo misto que preparou uma análise sobre a questão da fome no país. Isto estimulou a articulação das organizações sociais e não-governamentais que trabalhavam mais diretamente com o tema da SAN, e resultou na criação do FBSAN. Conforme Burlandy (2011:66), durante o predomínio do Programa Comunidade Solidária, a integração entre as organizações sociais que atuavam com a alimentação e nutrição, e o governo federal foi frágil; o que não significou, no entanto, uma estagnação da participação social neste campo, como indicam iniciativas como o FBSAN nos municípios e estados da federação.

O FBSAN se estabeleceu como uma rede de organizações sociais de todo o país, de movimentos e indivíduos que atuavam no campo da SAN. O Fórum se associou a redes internacionais e contribuiu de forma importante para retomar a mobilização pela SAN. Como o diálogo com o governo federal era complicado, o Fórum passou a manter diálogo com governos estaduais identificados com as principais preocupações do FBSAN, e o mesmo ocorreu em alguns municípios.

Em 2003, depois de passados quase 10 anos da emergência e reconhecimento da construção de um projeto democrático-participativo da SAN pelo governo federal brasileiro (considerando que o período envolve 8 anos de uma vida paralela em que a SAN esteve presente em ações locais, mas não em ações federais); este projeto voltou à esfera política nacional, com forte apoio do governo federal, que criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)<sup>25</sup> e colocou a fome no centro da agenda política de então (ROCHA, 2004).

---

<sup>25</sup> Em 2004, o MESA foi extinto e deu lugar ao o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O MDS é originário de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e

Para explicar como a mobilização e a participação social contribuíram para a emergência e reconhecimento do tema da SAN na política brasileira e, ao mesmo tempo, para a construção de um projeto político democrático-participativo da SAN vejamos a evolução deste processo na política nacional e os principais eventos envolvidos.

A narrativa divide-se em três momentos. O primeiro momento, considerado o momento da emergência e reconhecimento da construção de um projeto democrático-participativo da SAN retrata o auge da mobilização pelo combate à fome. Neste primeiro momento, a demanda pela participação da sociedade nas ações de combate à fome foram “molas propulsoras” da inscrição do tema da SAN na agenda política nacional.

O segundo momento representa o período em que a construção do projeto democrático-participativo da SAN viveu à margem dos acontecimentos do governo federal. Embora mantendo as idéias-força de solidariedade, participação e parcerias; o período significou uma adaptação do projeto democrático-participativo da SAN (em construção) ao modelo neoliberal.

O terceiro momento representa a retomada e a institucionalização dos espaços públicos de participação para a SAN (o CONSEA e as Conferências), reativando a construção de um projeto democrático-participativo da SAN. É a fase mais prolífera em termos de participação social e de proposições políticas no âmbito nacional. Consistiu na fase em que, novamente, firmou-se um diálogo entre a sociedade civil e o governo federal em prol de ações e políticas públicas voltadas à SAN. Nesta etapa, também se constatam alguns conflitos entre o projeto democrático-participativo da SAN e o governo federal, como por exemplo, as reivindicações por uma política mais estrutural de reforma agrária e pela proibição de transgênicos, que não tiveram o resultado esperado pelas organizações da sociedade civil, já que não foram realizadas.

De modo geral, o governo de Lula, do PT, que assumiu em 2003, sempre foi comprometido com um projeto democrático-participativo de sociedade política. Conforme lembra Dagnino et al(2006), o PT, desde sua formação, trazia um projeto de levar adiante uma profunda transformação democrática da sociedade brasileira, nos mais amplos setores. O projeto passou por adaptações e ajustes nos 23 anos que separam a criação do partido e o momento em que seu representante foi eleito para o cargo de Presidente da República<sup>26</sup>, o que não mudou a percepção do partido de estimular as experiências participativas. O governo de Lula criou vários conselhos nacionais e organizou inúmeras conferências voltadas aos mais amplos temas (desenvolvimento rural, idosos, jovens, etc), não configurando os espaços de participação como uma exclusividade da SAN.

Diante disto, a questão é saber: o que torna o projeto democrático-participativo da SAN diferente de projetos democratizantes a respeito de outros temas?

Talvez, o que melhor diferencie o tema da SAN dos demais temas em relação à aproximação entre as decisões políticas e os cidadãos no governo de Lula é que o CONSEA foi vinculado diretamente ao Gabinete da Presidência da Repùblica, e não a um Ministério, como os demais Conselhos Nacionais. Ou seja, o CONSEA dialoga diretamente com a Presidência da Repùblica, o que indica certa valorização do tema pelo governo federal.

Um dos principais determinantes desta situação é que o PT, desde que adotou a proposta de criar uma Política Nacional de SAN, em 1991, e apresentou essa proposta a Itamar Franco, em 1993; comprometeu-se politicamente com a construção de um projeto

Combate à Fome (MESA), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Com a criação do MDS, o Governo Federal centralizou as iniciativas de desenvolvimento social (Disponível <<http://www.mds.gov.br/sobreoministerio>> Acesso em 22.04.2011).

<sup>26</sup> O projeto democratizante do PT sofreu ajustes e deslocamentos progressivos ao longo do desenvolvimento do partido e das experiências de governos municipais, estaduais e federal (FELTRAN, 2006:412).

político democrático-participativo da SAN. Em 2001, o partido investiu em mobilizações em prol da organização do Projeto Fome Zero (PFZ), e em outubro daquele mesmo ano, apresentou o projeto ao Senado Federal. As mobilizações pela criação do PFZ envolveram inúmeras representações da sociedade civil, reforçando o compromisso do PT com o projeto democrático-participativo da SAN. O PFZ defendia que o CONSEA:

*“...deveria ser um foro de parceria entre a alta hierarquia do governo federal (Ministros das áreas sócio-econômicas principais) e representantes da sociedade, responsável junto ao Presidente da República pela indicação de diretrizes e prioridades governamentais e políticas de combate à fome e à miséria...”* (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Há que se ponderar que as constatações aqui apresentadas não pretendem fazer apologia a nenhum dos governos federais mencionados, muito menos fazer uma avaliação destes governos. O objetivo do capítulo é mostrar que a demanda pela participação da sociedade civil contribuiu para construir um projeto democrático-participativo da SAN, tornando os espaços das Conferências Nacionais espaços legítimos de participação e deliberação de princípios e diretrizes para uma política nacional.

É preciso considerar, ainda, nesta leitura, um recorte temporal. Embora a demanda por políticas de combate à fome seja antiga na sociedade brasileira, o momento político de reivindicação democrática vivenciado nas décadas de 80 e 90 foi determinante para o reconhecimento político da SAN. A mobilização social ocorrida em 1993 permitiu a oficialização do CONSEA. Na seqüência, houve a ICNSA, em julho de 1994, e a criação do Fórum Nacional da Ação da Cidadania, em dezembro do mesmo ano. A proposta de Política Nacional de SAN surgida em 1985 somente conseguiu espaço para desenvolver-se em 1993, mediante o apoio de mobilizações da sociedade civil.

Assim, as datas de 1985 e 1994 delimitam a primeira fase da nossa narrativa que vai da emergência do tema da SAN no cenário político nacional, como uma proposta que surge entre técnicos convidados pelo Estado; passa pelo processo de reconhecimento por parte do governo federal (com a criação do CONSEA e a realização da I CNSA); e dá início à construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

A segunda fase da narrativa é delimitada pelos anos de 1995 e 2002, quando ocorrem a extinção do primeiro CONSEA, a criação do Programa Comunidade Solidária, a criação do Conselho Nacional da Comunidade Solidária e a criação do FBSAN.

A terceira fase da narrativa é delimitada pelos anos de 2003 e 2010, e compreende a (Re)Instalação do CONSEA e suas gestões, a realização da II e III CNSAN, os dois Encontros Nacionais *Conferência+2anos*, a criação e aprovação da LOSAN (2006), a mobilização pelo PL 2877/2008 e a mobilização pela PEC 064/2007. Em virtude do fato deste período envolver muitos eventos e espaços de participação (e mobilizações), ele será subdividido em dois momentos, um primeiro de retomada e um segundo de institucionalização dos instrumentos de participação social na construção do projeto democrático-participativo da SAN.

Antes da apresentação do que denominamos a construção do projeto democrático-participativo da SAN; respeitando o recorte temporal apresentado, é preciso não esquecer as contribuições basilares de Josué de Castro, iniciadas na década de 30, que produziram obras inestimáveis sobre a questão da fome no Brasil, já nos anos de 1940. As ações de José de Castro registram algumas conquistas políticas importantes, como a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Contudo, o período vivido por Josué de Castro era inóspito à participação social que veio impulsionar suas idéias e mobilizar a sociedade brasileira, décadas depois, pelo combate à fome.

O mais contemporâneo contribuinte do reconhecimento político do tema da SAN, e um dos principais mobilizadores da participação social para a criação do CONSEA, foi

Herbert de Souza (o Betinho). Sociólogo e ativista político dos direitos humanos brasileiros, Betinho coordenou o Movimento pela Ética na Política e tornou-se um importante articulador político. Ele experimentou maior receptividade social e política nas ações de combate à fome. Parte de sua receptividade talvez se deva ao momento de abertura política, efervescência social pela democracia nacional e combate à corrupção política, que se vivia no Brasil no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990. Conforme Gohn (2001), “*a campanha contra a fome deve seu sucesso a atuação midiática via a figura de Betinho*”. Betinho foi pioneiro na cooptação da mídia para tratar da questão do combate à fome no país, tornando-se um líder popular na Campanha da Ação da Cidadania.

A seguir, as três fases que compõem a construção de um projeto democrático-participativo da SAN. Ao final, apresentamos um quadro-síntese dos acontecimentos, algumas observações e as conclusões do capítulo.

## ***FASE I – Emergência e Reconhecimento Político na Construção de um Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional***

Segundo Marques (1999), no Brasil, a proposta de política de SAN retomou questões de abastecimento alimentar e outros programas desarticulados (e fragmentados) que existiram nas políticas, sobretudo, de saúde, do trabalho e de educação. Para o autor, até os anos 80 as políticas de abastecimento, de nutrição e de alimentação eram subordinadas às necessidades de uma industrialização acelerada que atravessava o país, resultando em exclusão social e no aumento da população carente de alimentos. O autor lembra que foi nesse contexto que a noção de segurança alimentar foi utilizada pela primeira vez no Brasil, ao final dos anos 80. A influência veio da FAO, que elaborou um dossiê em que recomendava aos países da América Latina criar medidas para atender à questão da segurança alimentar. No dossiê, a segurança alimentar era baseada em princípios de auto-suficiência, de estabilidade na oferta dos alimentos e de qualidade sanitária dos produtos.

Para o IPEA (2002:11), foi somente na década de 80, na esteira do processo de democratização do país, que se registrou, no âmbito governamental, a primeira referência à expressão “segurança alimentar”. Conforme o estudo do IPEA, em 1985, uma equipe de técnicos governamentais e não-governamentais<sup>27</sup>, a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura, elaborou uma proposta de “*Política Nacional de Segurança Alimentar*” visando à auto-suficiência nacional na produção de alimentos. A proposta sugeriu a criação, pelo Presidente da República, de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar composto por Ministros de Estado e por representantes de sindicatos patronais e de trabalhadores.

A idéia da criação de um Conselho com o principal objetivo de estabelecer um diálogo entre representantes da sociedade civil e do governo (embora nesse primeiro momento a composição da sociedade civil indicasse apenas representantes de sindicatos patronais e de trabalhadores) já dá indícios do que vamos posteriormente defender como a construção de um projeto político democrático-participativo para a SAN, que muito ainda tinha a se delinear.

---

<sup>27</sup> A Equipe era coordenada por Ronaldo Garcia, na época Superintendente de Planejamento do Ministério da Agricultura e que pertencia aos quadros do IPEA. Conforme Renato Maluf, em entrevista para Nascimento (2009b:122), “*Originalmente não era um trabalho sobre fome, mas sobre agricultura e abastecimento alimentar. Foi tomando forma e o que era fome passou a ser segurança alimentar; não quisemos adotar o espanholismo segurança alimentar, como propuseram alguns posteriormente. O termo segurança foi escolhido justamente para se contrapor aos militares e seu conceito de segurança nacional. Era para ir contra mesmo*”.

Conforme Dagnino et al (2006:48), o núcleo do projeto democrático-participativo é constituído por uma concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade. Este núcleo defende modelos de democracia participativa e deliberativa associadas, em que a participação é vista como instrumento da construção de uma maior igualdade na formulação de políticas públicas orientadas para este objetivo. É o caso da construção de mecanismos de participação, como os Conselhos e Conferências. É a partir desta concepção de construção de um projeto democrático-participativo da SAN que analisamos o desenvolvimento da proposta de criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

Segundo Maluf (2007:80/81), a proposta do Ministério da Agricultura teve poucas consequências práticas, mas já continha as bases das principais proposições surgidas posteriormente. Nela, encontram-se a sugestão da criação de um Conselho Nacional de composição interministerial, ligado à Secretaria de Planejamento; e as diretrizes de uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

Sem muita repercussão naquele momento, a proposta contribuiu para iniciar o debate sobre a segurança alimentar. Em 1986, em meio a VIII Conferência Nacional da Saúde (CNS), que aconteceu entre os dias 17 e 21 em março, o Ministério da Saúde, por meio do INAN, convocou a I Conferência Nacional da Alimentação e Nutrição (I CNAN), que foi realizada de 26 a 28 de novembro daquele ano. O evento reuniu representantes governamentais dos diversos setores ligados ao campo da alimentação e nutrição, bem como profissionais e representantes da sociedade civil (BRASIL-INAN, s/d).

Segundo o IPEA (2002:12), foi neste evento que o conceito de segurança alimentar foi ampliado, para além dos aspectos relativos à produção e abastecimento alimentar; passando a incorporar as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos bens alimentares. No evento, a alimentação foi abordada como direito. Para garantí-la, foi sugerida a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição subordinado ao Ministério da Saúde e de um Sistema de SAN coordenado pelo Ministério do Planejamento. Ambos envolveriam a participação de representantes de setores da sociedade civil.

É importante lembrar que a VIII CNS é considerada um marco histórico nas Conferências de Saúde no Brasil, já que foi a primeira vez que incorporou a participação “popular” nas discussões. Participaram do evento mais de 4.000 delegados, impulsionados pelo Movimento da Reforma Sanitária. Eles propuseram a criação de uma ação institucional que ampliasse o conceito de saúde, e suas propostas foram contempladas no texto da Constituição Federal/1988 e nas leis orgânicas da saúde, nº. 8.080/90 e nº. 8.142/90<sup>28</sup>.

Durante alguns anos, a proposta de uma Política de Segurança Alimentar permaneceu esquecida. Ela reapareceu em virtude de um conjunto de fatores determinaram a sua retomada. Segundo Marques (1996:22), três fatores na década de 90 foram fundamentais para que o tema da segurança alimentar voltasse ao cenário político: i) a criação do Movimento de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida; ii) a elaboração de documentos sobre a segurança alimentar pelo Governo Paralelo; iii) a incorporação do tema no discurso da Associação Brasileira de Agrobusiness (ABAG). Para Marques, o setor empresarial, que tem o segmento alimentar como objeto de seus negócios, entrou na disputa pela noção de segurança alimentar, procurando imprimir um significado associado a seus interesses. Este conjunto de diferentes atores sociais (Movimento de Ação da Cidadania, Governo Paralelo do PT e ABAG) confrontou seus significados de segurança alimentar num campo de disputa

---

<sup>28</sup> Conforme as entrevistas para a tese, a VIII CNS serviu como fonte de inspiração para os organizadores da I CNSA, em 1994. Aliás, as ações da saúde sempre serviram de exemplo para as conquistas da SAN, vide o Sistema Único de Saúde e o SISAN, a Lei Orgânica da Saúde e a LOSAN.

ideológico. Com a instauração do CONSEA, em 1993, a produção ideológica foi impulsionada.

Ainda de acordo com Marques (1996:34/35), o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, do Governo Paralelo, vinculado ao PT, foi amplamente divulgado, tornando o tema merecedor de maior atenção, principalmente nos círculos políticos, governamentais e acadêmicos. Nas palavras do autor:

*“a incorporação da SAN pelo Governo Paralelo trouxe uma nova significação para o termo. Passava, então, ao campo da luta política partidária e da disputa de políticas públicas alimentares, incluindo aqui, questões relacionadas à cidadania e à democracia”* (MARQUES, 1996:35).

O autor também alertou (1996:35) que não se pode afirmar que o documento divulgado pelo Governo Paralelo era uma “proposta do PT” para a segurança alimentar, posto que o tema não era uma meta “principal” entre um conjunto significativo de militantes e dirigentes do partido. Em entrevista a Marques, por ocasião da dissertação do autor, Renato Maluf referiu-se ao Governo Paralelo como *“o primeiro propulsor importante da discussão e da divulgação das teses relativas à segurança alimentar”*. Segundo Maluf, o Governo Paralelo inovou ao justificar a necessidade de uma política de segurança alimentar associada a um direito elementar do cidadão. O que, por sua vez, tornava urgente a necessidade de respostas ao problema da fome e da miséria no país (MARQUES, 1996:35).

A proposta da política de segurança alimentar do Governo Paralelo continha uma visão abrangente da questão alimentar, articulada a outras, principalmente no que se refere ao emprego e salários; à agricultura e; à reforma agrária. Era necessário superar as práticas clientelistas do Estado e tornar a segurança alimentar um núcleo de políticas em diversos campos, assim como tornar o direito à alimentação orientador das políticas governamentais (MARQUES, 1996:35).

Para Maluf:

*“...a proposta do Governo Paralelo era bastante semelhante à do documento de 1985, acrescida das contribuições oriundas do campo da saúde e nutrição e ampliando o escopo da política de segurança alimentar..”* (MALUF, 2007:82).

A “apropriação” da noção de segurança alimentar pelo Governo Paralelo e o processo de ressignificação que este lhe atribuiu, politizou-a, conforme Marques (1996:36), através da articulação de argumentos que envolviam a produção e distribuição de alimentos, distribuição de renda, mercado e ação do Estado<sup>29</sup>.

No documento elaborado pelo Governo Paralelo, havia, fundamentalmente, o entendimento de que:

---

<sup>29</sup> Segundo o autor, a proposta do Governo Paralelo pautava-se em ações governamentais de quatro níveis: 1. recuperação de emprego e salário; 2. estímulo à produção agrícola agroindustrial; 3. intervenção governamental direta nos setores menos favorecidos e; 4. a implantação de médio e longo prazo de mudanças estruturais na direção de um novo modelo de desenvolvimento (MARQUES, 1996:39). Mais detalhadamente, Silva (2001:9/10) indica que as principais políticas propostas foram a geração de emprego, a recuperação de salários e a expansão da produção agroalimentar, com os seguintes eixos de atuação: a) políticas de incentivo à produção (reforma Agrária, política agroindustrial); política de comercialização agrícola (preços mínimos, estoques reguladores e gestão de entrepostos); c) distribuição e consumo de alimentos por meio de medidas de descentralização do setor varejista, controle de preços e margens, ampliação dos programas de distribuição de alimentos básicos; d) ações emergenciais de combate à fome.

*“...as políticas públicas deviam contar com ampla participação popular em sua concepção, implementação e fiscalização, imprimindo práticas democráticas e não uma participação tutelada...”* (MARQUES, 1996:39).

Conforme o autor, o documento também exigia a criação de mecanismos de conscientização e de instrumentos que permitissem o acesso da população organizada à gestão do Estado.

Marques (1996: 43) comenta que a ABAG foi fundada em 1993 e a segurança alimentar aparecia para a Associação como uma noção que poderia legitimar sua intervenção na esfera pública, num ambiente que abria espaços à participação da sociedade civil organizada, ao mesmo tempo em que se evidenciavam sinais de esgotamento da política estatal, notadamente na agricultura. Nesse contexto, a ABAG fez algumas propostas para o governo de políticas voltadas à agricultura, a partir de um enfoque empresarial da segurança alimentar, bem distante do enfoque empregado pelo Governo Paralelo. No que tange à dimensão democrática da proposta veiculada pelo Governo Paralelo, a ABAG, a partir da visão de Marques (1996) associou-se a ela de uma forma oportunista, para promover a instituição.

O que se observa, até este ponto, é que foi aos poucos que a proposta de uma política de segurança alimentar deu início à construção de um projeto político democrático-participativo da SAN, e pôde se desenvolver como um projeto da sociedade civil. Projeto, que realmente ganhou repercussão ao ser apropriado pelo Governo Paralelo, em 1991.

O Estado brasileiro – que no início dos anos 90 estava sendo administrado pela primeira vez por um governo eleito de forma democrática e popular – não se sensibilizou com a proposta política de segurança alimentar logo que ela foi publicizada, em 1991. Segundo Marques (1996:34), o governo Collor de Mello repudiava a proposta e considerava quaisquer idéias a ela associadas como incabíveis nas diretrizes modernizadoras de seu governo.

As mudanças no cenário político brasileiro, em pouco tempo, implicaram numa outra configuração política. De um lado, o *impeachment* de Collor de Mello, em 1992; e a instauração de um novo governo federal, o de Itamar Franco, propiciaram uma recomposição de forças políticas no interior do Estado. De outro, o Movimento de Ética na Política, importante movimento na campanha pelo impeachment do Ex-Presidente Collor, redefiniu sua prioridade e constituiu o movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Este movimento, associado ao Governo Paralelo, propôs parceria ao novo Presidente da República Itamar Franco. Conforme Marques (1996:40/41), citando Delgado (PELIANO, 1994), é a partir dessa parceria que se elaborou um conjunto de compromissos, que resultou no “Plano de Combate à Fome e à Miséria” e na constituição do CONSEA gestão 1993/94.

Assim, o reconhecimento político oficial da construção de um projeto democrático-participativo da SAN foi possível mediante uma convergência de interesses presentes na sociedade civil e no governo federal. Conforme Peliano (1994), a criação do CONSEA foi possível diante de três fatores: i) a mobilização social gerada pela campanha da Ação da Cidadania; ii) a prioridade atribuída ao combate à fome pelo Presidente Itamar Franco já no seu discurso de posse e; iii) a elaboração da proposta do PT (ou do Governo Paralelo) para a adoção de uma política de segurança alimentar. Considerando a abordagem de Marques (1996) citada anteriormente, a distinção está na valorização que o autor dá a entrada da ABAG no cenário de disputa pelo tema da segurança alimentar.

Para Peliano (1994), a prioridade política atribuída ao combate à fome foi significativa para a retomada da discussão sobre a segurança alimentar. Para a autora, os três fatores mencionados anteriormente impulsionaram um ambiente propício à instauração de uma nova experiência de participação, que por seu turno se consubstanciou, em primeiro lugar, na elaboração de um conjunto de compromissos de ação, entre eles o Plano de Combate à Fome

e à Miséria. Num segundo momento, a participação se configurou na estruturação de um Conselho de Estado – o CONSEA, formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

Nesta primeira fase da narrativa a trajetória da construção do projeto político democrático-participativo da SAN apresenta dois momentos, a emergência e o reconhecimento político. A emergência da proposta política, surgiu por solicitação da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura. A proposta ganhou realmente força política e *status* de projeto democrático-participativo quando foi incorporada por grupos da sociedade civil, como o Governo Paralelo e o Movimento de Ação da Cidadania. A ação da ABAG, mesmo defendendo uma visão empresarial da segurança alimentar, serviu para divulgar o tema. O reconhecimento político oficial que o projeto político conquistou, se deu com os espaços de participação implementados a partir de então, como o CONSEA e a I CNSA.

A proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar foi facilmente absorvida pelos grupos da sociedade civil mencionados. Certamente, porque na concepção destes grupos, a participação social era vista como um aspecto fundamental para a construção e formulação de políticas públicas. No entanto, é curioso que a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar surgida na Superintendência do Ministério da Agricultura seja muito parecida com a proposta do Governo Paralelo. Conforme os entrevistados da pesquisa da tese, esta situação se deu porque alguns membros da sociedade civil que compuseram a equipe técnica responsável pela elaboração da proposta para o Ministério também participaram da equipe técnica que formulou a proposta do Governo Paralelo.

Dentre os destaques no processo de emergência do projeto político democrático-participativo da SAN, dois atores sociais múltiplos, o Governo Paralelo e o Movimento de Ação da Cidadania, foram fundamentais. Em função destas duas organizações que o tema da segurança alimentar deu início à construção de um projeto político, projeto este que, aos poucos, ganhou novos arranjos e novos adeptos.

## **1. Emergência**

Grande parte dos estudos sobre a SAN no Brasil citam o Governo Paralelo e a Campanha Ação da Cidadania como propulsores do debate sobre a SAN. No entanto, poucos detalham suas composições e seu funcionamento. Tais limitações são encontradas em Peláez (1994), Marques (1996), Valente (s/d), Pessanha (2002), Maluf (2007), Hirai e Anjos (2007) e Nascimento (2009a).

O que eram? O que faziam? Como se relacionavam com o governo federal? Explicar o funcionamento do Governo Paralelo e da Ação da Cidadania permite entender como se deu o início da construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

### **1. 1. Governo Paralelo - Instituto Cidadania**

O Governo Paralelo foi uma iniciativa de organização política informal que antecedeu o Instituto Cidadania. Ele foi fundado e coordenado pelo candidato à Presidente derrotado nas eleições de 1989, Luiz Inácio Lula da Silva. O Governo Paralelo deu lugar à entidade Instituto Cidadania, que nasceu em 1990, alguns meses após as eleições presidenciais, e tinha por

objetivo criar um campo alternativo “popular e democrático” a fim de propor ações e políticas para o governo federal, bem como acompanhar suas atividades. Membros do PT e intelectuais vinculados ao Governo Paralelo compunham o Instituto Cidadania e foram responsáveis por inúmeros estudos e sugestões de políticas voltadas aos mais variados temas, como desenvolvimento, trabalho e renda, agricultura, reforma agrária entre outros.

Conforme Almeida (2003:89), o líder do PT, derrotado por pequena diferença no segundo turno das eleições presidenciais, em novembro de 1989, lançou-se novamente a campo alguns meses depois; anunciando, em coalizão com outros partidos de esquerda, a formação de um Governo Paralelo. Para o autor, a iniciativa de uma administração paralela revelou o comprometimento do PT com o exercício responsável de apresentação de posições governativas concretas, com a necessidade consequente de ocupar, pelo menos virtualmente, todos os terrenos abertos à formulação de propostas alternativas em termos de políticas públicas; o que o Partido passou a fazer, gradualmente, nos níveis local e estadual.

Para Bittencourt (2009:314), na ótica dos interesses democráticos e populares, o PT instituiu o Governo Paralelo como um instrumento de avaliação crítica do governo Collor, e mobilizador de propostas alternativas à ofensiva neoliberal; e se propôs a conhecer a realidade brasileira, seus problemas, anseios e soluções para um futuro diferente. A autora comenta que, na época, as lideranças do Partido percorreram o Brasil de um extremo a outro, com o objetivo de realizar uma “radiografia” do país e mostrar o Brasil esquecido ao Brasil oficial e ao restante do mundo, através das “Caravanas da Cidadania”, responsáveis por (re) direcionar o eixo da argumentação do Partido para a exclusão e a pobreza.

Conforme as entrevistas realizadas, alguns técnicos participantes da equipe que elaborou a proposta para a Super-Intendência do Ministério da Agricultura, em 1985, também estiveram à frente da proposta elaborada pelo Governo Paralelo, coordenada por José Gomes da Silva<sup>30</sup> em 1991.

Segundo Hamilton Pereira, na abertura do livro “Segurança alimentar, um desafio para acabar com a fome no Brasil” (ROCHA, 2004:12); o PT foi criado em 1980, e só dez anos depois, em 1990, produziu três documentos que sistematizaram de maneira com maior visão de conjunto seu pensamento sobre a agricultura: um sobre reforma agrária, outro sobre políticas agrícolas e um terceiro sobre segurança alimentar. Para o autor, nos documentos foi introduzida uma nova expressão e um novo debate a respeito das questões relativas à produção agrícola e ao fornecimento de alimentos para a população brasileira. Os avanços, relata o autor, foram conduzidos pelas mãos de José Gomes, que incorporou movimentos sociais, setores da intelectualidade que trabalhavam nas universidades, gente do governo e gente de fora do governo, para construir uma política de segurança alimentar.

Em 1991, o candidato Lula incumbiu o Governo Paralelo de elaborar um programa de segurança alimentar para o Brasil. Conforme Frei Betto (2003), Lula encarregou Betinho de levar a bandeira às ruas, dando ensejo ao Movimento Ação da Cidadania. Para o autor, três razões motivaram o fundador do PT a oferecer ao país um programa daquela índole: 1) o alarmante crescimento da miséria, agravada pela estagnação econômica dos anos de 1980 e do progressivo aumento da desigualdade social; 2) o imperativo de incluir a fome na agenda política, “desclandestinando-a”; 3) a origem pessoal de Lula, tendo em vista que a experiência da fome na infância marcou definitivamente seu caráter (FREI BETTO, 2003).

Assim, a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar – o “Plano de Combate à Fome” – foi entregue ao governo Itamar Franco no início de 1993, simultaneamente à divulgação do Mapa da Fome, produzido pelo IPEA. Entre os profissionais

---

<sup>30</sup> Durante o Governo Paralelo, o engenheiro agrônomo José Gomes da Silva (pai de José Graziano da Silva) coordenou três documentos que sistematizaram a visão do PT sobre a agricultura: um documento sobre a reforma agrária, outro sobre políticas agrícolas, e um terceiro sobre a segurança alimentar. Ele se tornou colaborador permanente da Secretaria Agrária do partido (ROCHA, 2004:12).

participantes da equipe que elaborou a proposta do Governo Paralelo estava Flávio Valente, José Escórcio e Renato Maluf (NASCIMENTO, 2009b).

No início dos anos 2000, o Instituto Cidadania voltou a produzir um documento sobre a segurança alimentar. Entre 2000 e 2001, o Instituto montou uma equipe de trabalho que chegou a contar com quase cem colaboradores, realizando uma grande articulação, que juntou vários setores da sociedade. O Instituto organizou três debates nacionais e outros debates regionais sobre a necessidade de uma política de segurança alimentar. Tudo culminou com a criação do Programa Fome Zero (PFZ), que foi apresentado, em outubro de 2001, no Senado Federal. Mais tarde, já no governo Lula, o PFZ tornou-se programa de governo (ROCHA, 2004:21).

## **1. 2 Ação da Cidadania**

Como já mencionado, o Movimento Ética na Política (MEP), conhecido pela mobilização pelo *impeachment* de Collor, envolveu vários segmentos da sociedade brasileira e voltou-se para o tema do combate à fome e redução das desigualdades sociais, tornando-os questões centrais na agenda política social. O Movimento partia do princípio que democracia e miséria eram incompatíveis (MEP, 1993; JACOBI, 1996:11).

O MEP fez um apelo – através das cerca de 200 entidades da sociedade civil que o compunham – para que formassem comitês da Ação da Cidadania em todo Brasil, de caráter emergencial, mobilizando a sociedade, interpelando e pressionando o Estado (MEP, 1993). A intenção era de que a composição dos comitês contasse com a participação de entidades e pessoas, tendo como ponto em comum o tema da fome: organizações sindicais do campo e da cidade, trabalhadores em geral, OABs, igrejas, intelectuais, jornalistas de diferentes veículos (jornais, rádio e televisão), professores primários, secundários e universitários, profissionais liberais, funcionários públicos, publicitários, associações profissionais, ONGs, estudantes universitários secundaristas, universidades, empresários, políticos, etc (MEP, 1993).

Conforme Almeida (2006:107), a Ação da Cidadania foi tributária da participação social dos anos de 1980; ela trouxe, também no seu movimento, as novas expressões que marcaram a participação nos anos de 1990, no Brasil. Nesse período, segundo a autora, ganhou crescente evidência no país um renovado tipo de protagonismo empresarial. Para a autora, o MEP já havia anunciado a tendência de engajamento de diversos setores sociais, como segmentos empresariais que reivindicavam a democracia e manifestavam disposição para se envolver na busca de soluções para os problemas sociais brasileiros. Com isto, o MEP, e, mais tarde, a Ação da Cidadania consistiram em mobilizações cujos eixos norteadores “ética e luta contra a fome” (ênfase da autora) aproximaram ONGs, movimentos sociais e setores empresariais. Para a autora, o fundamental é que a mobilização permitiu a percepção da existência de um campo comum de preocupação entre esses diferentes segmentos, que passaram a agir de forma compartilhada, quebrando com algumas resistências mútuas existentes até então. O que, no entanto, não pressupunha uma homogeneidade de interesses políticos.

Em 08 de Março de 1993, foi lançado oficialmente o Programa Ação da Cidadania, tendo como principal expoente Betinho. Ele foi o grande responsável pelo apoio da mídia nacional para a Campanha contra a fome no país. A Ação da Cidadania gerou uma mobilização social caracterizada pela demanda por justiça, diante dos altos índices de carências alimentares que grande parte da população brasileira experimentava naquele momento.

Na medida em que eram criados os comitês, estes informavam a Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania (SENAC), instalada pela Ação da Cidadania em Brasília (em abril de 1993) composta pela Cáritas (representando a CNBB), OAB, CUT, INESC, Conselho Federal de Economia e ANDIFES (MEP, 1993; JACOBI, 1996:12). A SENAC passou a atuar como eixo de referência e de articulação entre os comitês e, após a criação do CONSEA, funcionou como um elo de ligação entre o Conselho e as instituições da sociedade civil e do setor público.

O Mapa da Fome, lançado naquele ano, estimava que pobres e miseráveis com carências alimentares no país representavam 45% da população, e os problemas sociais como a fome, a falta de moradia e a insegurança pública atingiam graus elevados. O Mapa da Fome também indicava uma população de 32 milhões de indigentes. Portanto, os dados contribuíam para sensibilizar a população e envolvê-la no movimento nacional de Combate à Fome.

Como reflexo das ações da Ação da Cidadania, em 18 de março de 1993, o Presidente Itamar Franco reuniu Ministérios e proclamou como prioridade de seu governo o Combate à Fome, assumindo publicamente o compromisso de implantar o “Plano de Ação contra à Fome”. O Plano foi entregue ao Presidente por um grupo de Ministérios no dia 18 de abril de 1993. Logo em seguida, em 24 de abril, houve a sanção do Decreto de criação do CONSEA.

Em julho de 1993, ocorreu o primeiro grande evento da Ação da Cidadania, que foi amplamente divulgado pela mídia, com o engajamento de artistas e intelectuais. O que gerou a multiplicação de comitês e a proliferação de eventos populares para arrecadar alimentos, vales-refeição e dinheiro<sup>31</sup>. Conforme dados divulgados pelo IBOPE, em dezembro do mesmo ano, a Ação da Cidadania havia mobilizado cerca de 2 milhões e 800 mil brasileiros, que atuavam em cerca de 3mil comitês, em 22 estados da federação. Grande parte das contribuições à Campanha era de doações de alimentos e roupas. A pesquisa do IBOPE indicava que 68% dos brasileiros tinham conhecimento da existência da campanha; em sua maioria, devido à veiculação na televisão. Do total dos entrevistados, 32% declararam alguma forma de participação e contribuição para a campanha, e 11% declararam participar ou trabalhar em algum comitê (JACOBI, 1996:14).

Resumidamente, pode-se afirmar que, naquele primeiro momento, a segurança alimentar ganhou expressão política em função do apoio que recebeu do Governo Paralelo (que apresentou uma proposta ao governo Itamar Franco), e também por meio da forte mobilização social gerada pela Ação da Cidadania.

Conforme Burlandy (2011:65), se nas décadas de 40 e 50 a fome foi vista como um obstáculo ao desenvolvimento do país, ela retornou como expressão inaceitável das mazelas de cunho ético e social nas décadas de 80 e 90. Segundo a autora, tratar da fome era estratégico para a continuidade da mobilização instituída pelo MEP. A mobilização contra a fome, nas palavras da autora, anunciou uma solidariedade “politicamente qualificada”, que não se confundia nem com caridade nem com filantropia e, ao mesmo tempo, reconhecia os limites governamentais para a garantia da integração social. Neste sentido, a Ação da Cidadania colocou-se como um movimento suprapartidário, convocando os indivíduos a se comprometerem pessoalmente com a miséria; e, com isso, deslocou a questão social da trilha da filantropia para o campo da cidadania, indicando a dimensão política da ação (BURLANDY, 2011:65).

---

<sup>31</sup> Segundo Herbert de Sousa, na primeira fase da Ação da Cidadania, as campanhas foram voltadas para o combate à fome. Na segunda fase, as campanhas foram voltadas para a geração de empregos e, entre suas realizações, a concretização de hortas comunitárias, cooperativas de costura e oficinas profissionalizantes. Na terceira fase, chamada Democracia na Terra, as campanhas foram dedicadas à discussão e à busca de soluções para diminuir o número de indigentes na área rural e dos trabalhadores sem terra no País (<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/Contecsi2004/BrasilEmFoco/port/polsoc/partic/acaocid/index.htm>).

Para Burlandy (2011:65), a Ação da Cidadania não pretendia institucionalizar a participação social, mas contemplar todas as formas possíveis e informais de ação, e recriar laços sociais para além do mercado e do Estado. Há que se considerar que a Ação da Cidadania se filiou à proposta criada pelo Instituto Cidadania, assentada na estruturação de espaços de participação, o que contribuiu para que a proposta recebesse atenção do Presidente Itamar Franco. Quando isto aconteceu, em 1993, juntamente com a criação oficial do CONSEA, deu-se início ao reconhecimento político na construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

## **2. Reconhecimento político**

O CONSEA gestão 1993/94 deu visibilidade ao tema da segurança alimentar. Logo que o CONSEA entrou em vigor, tornou-se urgente um novo espaço de participação social, que pudesse reunir uma gama mais ampla da sociedade civil e de representantes do poder público. A realização da ICNSA surgiu justamente nesta direção.

### **2. 1. CONSEA Gestão 1993/94**

O CONSEA 1993/94 foi criado pelo governo Itamar Franco em 24 de abril de 1993, através do Decreto nº807. Conforme Peliano (1994:11), a figura do conselho não era nova na administração pública. No entanto, para a autora, a fórmula inovadora do CONSEA – que mesclava Ministros de Estado e personalidades notáveis da sociedade civil com pretensão de constituir-se em foro público definidor, e, no limite, até mesmo gestor da coisa pública – era mais ambiciosa do que parecia. Ele abriu perspectivas de inovação, por estar diretamente vinculado ao Presidente da República e devido à composição ser de maioria oriunda da sociedade civil; e introduziu elementos de contradição *intra* e *entre* parceiros, que foram além das circunstâncias problemáticas vividas na experiência concreta de cada um.

A autora explica que, para além das discussões que se travavam entre os representantes da sociedade civil e do poder público, afloraram questões vinculadas à representatividade e legitimidade dos participantes e de seus papéis e limites para a parceria estabelecida. Questões efetivas sobre a participação, as regras empregadas e as respectivas responsabilidades. E, ainda, querelas sobre a definição dos espaços de autonomia dos parceiros em razão de suas identidades e naturezas próprias (PELIANO, 1994:11).

O CONSEA 1993/94 era composto por oito Ministros de Estado e vinte e um representantes da Sociedade Civil, dezenove deles indicados pelo MEP. Embora essa composição sugira a divisão de 2/3 de representantes do poder público e 1/3 de representantes da sociedade civil, essa determinação não aparece nos documentos da época. Como veremos adiante, a determinação da composição majoritária da sociedade será incluída oficialmente na gestão de 2004/2007.

O CONSEA 1993/94 era ligado às instituições da sociedade civil e do setor público através da SENAC, que atuava como eixo de referência e de articulação entre os comitês da Ação da Cidadania e o CONSEA. Entre os representantes do poder público no CONSEA 1993/94, estavam representantes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Agricultura, do Trabalho, da Saúde, da Educação, do Bem-Estar Social e a Secretaria Geral da Presidência da República. Entre os representantes da sociedade civil, estavam membros de Centrais Sindicais, Igrejas (católica e evangélicas), Ongs, Universidades, setor empresarial,

profissionais liberais vinculados a entidades publicamente comprometidas com o tema da SAN e com o MEP (PELIANO, 1994:11). A Presidência do CONSEA foi assumida pelo Bispo Dom Mauro Morelli, assegurando-se um papel de destaque para a sociedade civil.

Era atribuída ao Ministério do Planejamento, através da Secretaria de Planejamento, a responsabilidade pelas ações do governo e as de apoio técnico e administrativo ao Conselho. Aos demais Ministérios, cabia participar das discussões e absorver as propostas deliberadas entre suas respectivas ações, embora não houvesse nenhum instrumento legal que tornasse esta função imperativa.

O CONSEA 1993/94 tinha por finalidade promover a articulação entre poder público e sociedade civil, no intuito de debater e planejar ações de segurança alimentar. Inicialmente, foram definidas quatro prioridades: i) o atendimento do governo federal às crianças e gestantes desnutridas; ii) o maior aporte de recursos e apoio à descentralização do Programa Merenda Escolar; iii) a revisão do Programa Alimentação do Trabalhador (PAT) e; iv) a retomada de Programas de Distribuição Emergencial de Alimentos no Nordeste - PRODEA<sup>32</sup> (JACOBI, 1996:12).

Com o entendimento de que era necessária a criação de uma política de combate à miséria que envolvesse a sociedade civil, a Ação da Cidadania, junto com o CONSEA decidiu realizar a I CNSA. No final de 1993, ambos iniciaram as reuniões de preparação para o evento nacional, previsto para ser precedido de eventos regionais e estaduais. No início do ano de 1994, houve atraso na distribuição de alimentos no PRODEA, aos atingidos pela seca no Nordeste, devido a problemas burocráticos. Mesmo parecendo haver certo descaso do governo federal pelas prioridades do CONSEA, as mobilizações na sociedade civil em torno da Conferência seguiram. Em julho daquele ano, houve a I CNSA.

Conforme Burlandy (2011: 65), havia uma expectativa de que o CONSEA pudesse vocalizar demandas de grupos com baixa influência no processo decisório. No entanto, algumas questões ainda precisavam ser amadurecidas no âmbito do diálogo entre governo e sociedade, tais como: representatividade e legitimidade dos participantes societários; clareza de papéis; regras públicas de participação e decisão; condições de eficiência e eficácia da ação governamental, e reconhecimento dos espaços de autonomia dos parceiros. O que se constata, na opinião da autora, é que a proposição de políticas públicas mais amplas foi incipiente, em parte pela breve experiência do CONSEA num governo de transição. Entre as ações do CONSEA 1993/94, Burlandy (2011) destaca a inserção do tema da fome na agenda política; a ampliação da participação social; a influência em programas governamentais e a implementação de ações emergenciais.

Para Peliano (1994:15), o CONSEA representou uma parceria governo-sociedade que se mostrou muito ambígua, tendo em vista não estar bem claro que tipo de assessoria o Conselho devia prestar ao Presidente da República; o que, por sua vez, resultou em pouca influência nas ações governamentais. O lado positivo indica a mobilização popular, a consciência ética e a criação do embrião de novo estilo de planejamento, que incorporou novos sujeitos sociais. Na opinião da autora, o Conselho trabalhou quase exclusivamente com

---

<sup>32</sup> O PRODEA foi lançado em 1993, em caráter emergencial, com a finalidade de socorrer a população carente atingida pela seca no norte de Minas e no Nordeste. Posteriormente, a seleção dos municípios beneficiados foi ampliada com base no Mapa da Fome do IPEA, em 1993. Em 1995, o PRODEA compôs a Comunidade Solidária, que, juntamente com a CONAB ficou responsável pelo Programa. O Programa, de cunho compensatório, teve um acentuado processo de expansão entre 1994-1998. Mais intenso foi o crescimento do volume de cestas básicas distribuídas. Em 1995, eram 3,1 milhões, e em 1998 mais de 29, 5 milhões, representando um incremento anual de 110%. O público alvo também foi ampliado, agregando comunidades indígenas e acampamentos de sem-terra (LAVINAS & GARCIA, 2004:95/98). Conforme Valente (s/d), o Programa foi criado sob forte inspiração do CONSEA, e tinha um caráter emergencial, mas acabou se transformando em um programa social mais permanente, principalmente pela ausência de ações estruturais e políticas sociais que pudessem progressivamente substituí-lo.

políticas compensatórias, direcionadas à distribuição de alimentos. O lado negativo, para a autora, é que o Conselho não utilizou a mobilização da sociedade civil e a influência lograda através do CONSEA, para a geração de políticas públicas de caráter estrutural que reduzissem, inclusive, a necessidade de políticas compensatórias. A autora conclui que foram realizados avanços, mas poder-se-ia ter avançado mais.

O CONSEA 1993/94 definiu como prioridades a geração de emprego e de renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à fome e à desnutrição-infantil; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o PRODEA e o PAT (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Conforme Burlandy (2011), grande parte destas prioridades eram ações que afetavam especialmente a dimensão do acesso à alimentação; o que levou o Conselho a enfrentar dificuldades para influenciar políticas estruturais, principalmente a econômica.

Conforme Instituto Cidadania (2001:24), uma das grandes limitações do CONSEA foi o fato de que, por definição governamental, as decisões referentes a política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a SAN, a fome e a miséria da população. Ou seja, a articulação limitava-se aos Ministérios da área social e, muitas vezes, o CONSEA reduziu-se a apenas mais um mecanismo de pressão para a obtenção de recursos para políticas e programas sociais. Para o autor, a decisão de transformar o combate à fome e à miséria em prioridade não foi adotada na área econômica, que continuou a aceitar as prescrições dos organismos financeiros internacionais, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome e da desnutrição. Para Maluf (2007:83), talvez a mais significativa realização do CONSEA 1993/94 tenha sido a promoção da I CNSA.

## **2.2. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994)**

A I CNSA ocorreu nos dias 27 e 30 de julho de 1994, em Brasília, e teve a participação de cerca de dois mil delegados, convidados e observadores de todo o país e do Exterior (BRASIL-CONSEA, 1995).

O CONSEA e a Ação da Cidadania entendiam que a Política Nacional de Segurança Alimentar deveria refletir o interesse nacional, e ser executada descentralizadamente para valorizar a parceria entre os vários atores sociais. Por isso, deveria nascer de “*um processo amplo e profundo, com a participação de toda a sociedade brasileira*” (BRASIL-CONSEA, 1995).

Não há muitos documentos sobre a preparação e a I CNSA. O mais significativo é um relatório elaborado pela comissão organizadora da Conferência<sup>33</sup>, lançado em 1995, que apresenta comentários sobre alguns desdobramentos do evento, entre eles a criação do Fórum Nacional de Ação da Cidadania.

A I CNSA foi um espaço público que envolveu inúmeros segmentos sociais e promoveu o diálogo entre eles. Conforme Peliano (1994:42), a Conferência não pretendia

---

<sup>33</sup> A Comissão organizadora da ICSA era formada por: Antônio Ibanez Ruiz e Augusto de Franco (coordenação geral); Flávio Schuch (coordenação executiva); Marilu Vilela Ibanez (assessoria executiva); Augusto de Franco (secretaria temática executiva); Rogério Tristão Rodrigues (coordenação de apoio, digitação e revisão); Augusto de Franco (coordenação de inscrição de grupos de trabalho). O documento descreve um breve histórico do Movimento de Ética pela Política que inspirou o Movimento de Ação da Cidadania, o relatório final da I CNSA e o resultado de um “survey” realizado pelo IBASE junto aos participantes do evento, basicamente explorando as atividades dos Comitês de Ação da Cidadania. Os autores são a Ação da Cidadania, o CONSEA e a SENAC. Isso indica o grau de envolvimento do Programa Ação da Cidadania na organização da I CNSA.

obter respostas a partir de definições acadêmicas, de soluções burocráticas ou alternativas oriundas de alguns poucos estudiosos da área. Ao induzir um grande debate, o CONSEA e a Ação da Cidadania pretendiam uma parceria entre governo e sociedade civil, que teria como corolário o surgimento de propostas concretas para a implementação de uma Política de Segurança Alimentar no Brasil; ou, no limite, sistematizar um conjunto de idéias e experiências que pudesse compor um projeto nacional na área. Segundo a autora, a Conferência tinha compromisso tanto com os resultados (propostas para uma política nacional) quanto com as formas de atingir os resultados (a ampla participação social e a parceria Estado - sociedade civil). Para isto, os resultados seriam encaminhados às autoridades governamentais, legislativas e judiciais, e para os principais candidatos às eleições presidenciais de 1994.

Antes da I CNSA, houve alguns encontros preparatórios. Um encontro, em novembro de 1993, em Brasília, em que participaram representantes de diversos órgãos federais, estaduais, municipais, universidades, entidades não-governamentais e dos Comitês da Cidadania – as organizações de base da Ação da Cidadania. E outro encontro, no início de março de 1994, com os coordenadores dos comitês estaduais. O objetivo dos encontros foi aprovar o regimento da Conferência. Entre os meses de maio e junho daquele ano, ocorreram as Conferências municipais e estaduais<sup>34</sup>, de onde saíram propostas para ações de segurança alimentar subsidiárias do evento nacional.

Durante a I CNSA, foram realizadas mesas redondas, painéis, exposições e reuniões entre 50 grupos de trabalho, de cerca de 40 pessoas cada, que envolveram delegados de todo o país. Eles apresentaram, discutiram e aprovaram emendas que compuseram o relatório final, dividido em dois documentos, um documento programático e outro político (BRASIL-CONSEA, 1995:31).

O documento político, intitulado “*Declaração em defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar*”, tinha por objetivo pressionar o governo para a execução das deliberações da Conferência. O documento indicava como função do Estado garantir a segurança alimentar da população, através de investimento em políticas sociais e de redistribuição de renda, por meio de políticas descentralizadas e integradas, e foi aprovado pela plenária final da I CNSA.

Já o documento programático intitulado “*Propostas para uma Política de Segurança Alimentar*” consolidava emendas apresentadas pelos grupos de trabalho e, basicamente, detalhava ações a serem priorizadas. A redação final deste documento foi realizada em uma reunião entre representantes dos comitês estaduais da Ação da Cidadania, especialmente escolhidos para este fim, realizada em Brasília nos dias 26 e 28 de agosto do mesmo ano.

De modo geral, a Conferência contribuiu para ampliar o leque de representações da sociedade civil envolvida com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN; e para estimular a participação das mesmas no acompanhamento e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais. A Conferência também serviu para realizar um balanço das ações em curso, e para uma avaliação da atuação do CONSEA 1993/94. Entendia-se que o Conselho não estava tendo avanços diante de dificuldades burocráticas e financeiras; mas, isto se devia, principalmente, ao fato de que o governo não incorporava entre suas ações as deliberações do CONSEA 1993/94 para o combate à fome.

Diante da apatia do governo federal frente ao Conselho, as representações da sociedade civil resolveram criar em dezembro de 1994 o Fórum Nacional de Ação da Cidadania. Em sua composição, o Fórum agregava a Secretaria Nacional da Ação da Cidadania, os comitês estaduais, os comitês das empresas públicas, os comitês das Universidades e os comitês de ONGs. Os objetivos do Fórum eram: assegurar autonomia

---

<sup>34</sup> Sobre as Conferências municipais e estaduais, metodologias empregadas, que atores sociais participaram, etc; cf. capítulo 2.

diante das ações dos governos, evitar a centralização das decisões e fortalecer a mobilização social. A formalização do Fórum criou um instrumento de pressão junto aos governos estaduais, municipais e federal. A SENAC assumiu o papel de instância operacional do Fórum para as relações externas, como as relações com governos e outras instituições da sociedade civil que não eram contempladas no Fórum.

Para Burlandy (2011:65 e 68), a intenção da Ação da Cidadania de criar laços sociais resultou na formação do Fórum, um espaço autônomo e plural, sem nenhum tipo de coordenação e caráter decisório, e que já apontava para uma organização política no formato de rede, descentralizada e com múltiplos “nodos” de referência. A autora entende que o Fórum da Ação da Cidadania teve uma influência mais limitada como ator nacional de caráter permanente, seja pelas mudanças na conjuntura política, seja pela retração de seus modos locais (os comitês) que atuavam na base do voluntariado.

Por um lado, a criação do CONSEA 1993/94 e a realização da I CNSA contribuíram para reunir a base social envolvida com o tema da segurança alimentar. Sobretudo, a Conferência garantiu que a temática fosse problematizada, e a criação de uma proposta de política de segurança alimentar, a ser defendida pelo CONSEA junto ao governo federal. Por outro lado, a constituição do Fórum foi estratégica diante de uma conjuntura política favorável apenas nos termos aparentes. O Fórum passou a dar sustentação à mobilização social pela segurança alimentar, de forma que o projeto político em construção não sucumbisse aos insignificantes avanços obtidos em termos políticos.

Conforme Peliano (1994:93), a Ação da Cidadania é credora de três grandes contribuições que tornaram a sociedade brasileira mais democrática e mais justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontrou poucos antecedentes na história recente; c) ter ampliado, através do CONSEA, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas. Esta última afirmação da autora, de que o CONSEA (e, para nós também, as Conferências) serviram para ampliar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, entretanto, será justamente um dos pontos a ser questionado ao longo deste trabalho.

Para Maluf (2007:84), a extinção do CONSEA 1993/94 se deve a quatro fatores determinantes para a limitação dos êxitos alcançados: a novidade do tema; o caráter de transição do governo Itamar Franco; a zelosa resistência dos controladores da política econômica e; reconheça-se, a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto os oriundos do governo, quanto os da sociedade civil. Isso é ratificado pela débil repercussão da extinção do Conselho na época, o que indica um limitado enraizamento social daquela primeira e breve experiência. Além disso, a brusca e autocrática interrupção prejudicou a revisão do CONSEA e o seu aprofundamento; em particular, no que se refere à ainda incipiente participação da sociedade civil brasileira na construção de políticas públicas para a SAN.

Entre outros fatores, o ano de 1994 foi ano eleitoral, ocasionando um ajuste de forças dentro da estrutura do Estado brasileiro. A eleição de FHC anunciou um novo cenário para a construção de um projeto político democrático-participativo da SAN. A vinculação de FHC a um projeto político neoliberal sugeriu mudanças inoportunas aos espaços de participação criados até aquele momento. Este contexto é o pano de fundo da fase apresentada a seguir.

## ***FASE II – A Vida Política Paralela da Construção de um Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional***

Conforme Almeida (2006:103/104), os dois governos FHC foram marcados por reformas na economia nacional que buscaram se dissociar da idéia de Estado mínimo, sendo justificadas por meio de argumentos técnicos, administrativos e financeiros. Neste contexto, a crise fiscal do Estado influenciou, para significativas parcelas da sociedade, o debate acerca da democracia no país. A autora lembra que, em meio ao ajuste fiscal, os gastos públicos com a área social sofreram restrições, defendidas, contudo, com o argumento de que o problema da política social não era de grandeza de recursos, mas sim de má gerência, falta de focalização, e práticas de corrupção e clientelismo por parte da burocracia estatal. O cerne das reformas consistiu em deslocar a posição do Estado no processo de responsabilização da questão social. Sob o argumento de promover a descentralização e a participação, um conjunto de reformas ampliou e regulamentou a entrada do setor privado lucrativo e não-lucrativo no oferecimento de vários tipos de serviços sociais, ao mesmo tempo em que o poder real de decisão acerca do conteúdo das políticas e dos recursos permaneceu fortemente centralizado no governo (ALMEIDA, 2006: 104/105).

Para Almeida (2006:105), FHC incluiu a participação e a descentralização como princípios integrantes das suas reformas – conectando-as, num certo sentido, às aspirações dos movimentos sociais nas lutas pró-democracia – quando, no entanto, excluía os movimentos da partilha de poder. Segundo a autora, a estratégia geral de FHC no comando do governo, foi – ao contrário de democratizar os processos de decisão – a de restringir a aparição de conflitos na esfera pública, circunscrevendo a tomada de decisões às esferas políticas institucionais.

Conforme Dagnino (2004:103/104), FHC deu ênfase à participação solidária sustentada no terreno privado da moral, o que vinculava o trabalho voluntário à responsabilidade social, ocasionando uma perda do significado político e coletivo da participação. Para Almeida (2006:129), a participação empregada no Conselho Comunidade Solidária enfatizava uma dimensão individual de participação e de representação política, desqualificando movimentos sociais que, supostamente, seriam incapazes de transcender os seus interesses imediatos. Para a autora, as parcerias promovidas entre Estado, sociedade civil e mercado, neste registro, limitaram as suas relações aos aspectos técnicos, administrativos e financeiros de gestão de projetos sociais; obscurecendo a dimensão propriamente política dos processos participativos.

Tanto para Dagnino (2004), quanto para Almeida (2006:96), houve uma ressignificação dos termos da participação e da cidadania que vinham sendo construídas por um diversificado campo de movimentos sociais brasileiros nas lutas pela democratização. A participação e a cidadania foram incorporados como elementos constitutivos da implementação de um projeto neoliberal (de FHC). Operados, neste contexto, porém, com diferentes e até antagônicos conteúdos políticos.

Mesmo diante das limitações que se estabeleceram na relação da sociedade civil com o governo federal, a mobilização pela construção de um projeto democrático-participativo da SAN manteve-se presente. Em muitos municípios e estados brasileiros frutificaram ações voltadas à segurança alimentar, assim como experiências de Conselhos municipais e estaduais. Foi no mesmo período em que se estruturou, por exemplo, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar de Minas Gerais, o do Mato Grosso do Sul e o Fórum Estadual de Segurança Alimentar do Rio Grande do Sul (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:53).

Conforme Instituto Cidadania (2001: 25), após a extinção do CONSEA, a sociedade civil, por meio do Fórum Nacional da Ação da Cidadania e a SENAC, pressionou a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária para que a questão da segurança alimentar

fosse retomada. Uma das iniciativas nesta direção, lembra o autor, foi a constituição de um Comitê Técnico. O Comitê – composto por representantes de vários Ministérios envolvidos em ações de segurança alimentar – funcionou durante os anos de 1995 e 1996, e serviu de base para a constituição do Comitê Nacional de Preparação para a Cúpula de Alimentação, em 1996.

O período de 1997 a 1998 foi caracterizado por uma crise na área da política social, em especial no que tange a fome à pobreza. O INAN foi extinto em julho de 1997 e, por quase oito meses, nenhuma estrutura de articulação na área de alimentação e nutrição foi colocada em seu lugar. No mesmo período, o PRODEA passou por sucessivas crises com a redução de disponibilidade de estoques de alimentos; e, em 1998, foi reativado em função de uma enorme seca no Nordeste. A distribuição recorde de cestas naquele ano, no entanto, aconteceu sem nenhuma modificação que qualificasse o Programa.

Em 1998, no âmbito da sociedade civil, houve a criação do FBSAN, que constituiu um espaço de reunião da sociedade civil para discutir o tema da SAN; tendo em vista que o diálogo com o governo federal tornava-se cada vez mais difícil. Segundo Instituto Cidadania (2001:26), a partir de julho 1999, as possibilidades de parceria entre a sociedade civil e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária reduziram-se progressivamente. O Comitê de Seguimento da Cúpula Mundial da Alimentação nunca mais foi convocado e todas as negociações em relação à revisão do PRODEA foram suspensas, sem a apresentação de nenhuma justificativa. Em meados de 2001, o governo de FHC anunciou novas metas para os dois últimos anos do seu mandato, como o lançamento de dois programas sociais, o Bolsa Alimentação e o Projeto Alvorada (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:26).

Entre 2000 e 2001, alguns grupos da sociedade civil tomaram a iniciativa de retomar a discussão sobre a construção de uma Política Nacional de SAN que pudesse coordenar as ações sociais brasileiras. A proposta do PFZ, elaborada pelo Instituto Cidadania, mobilizou fortemente grupos da sociedade civil brasileira. Conforme Instituto Cidadania (2001: 10), o texto preliminar foi elaborado a partir de contribuições de centenas de especialistas, durante mais de seis meses. Foram realizados três grandes encontros em São Paulo, Fortaleza e Santo André, que reuniram mais de mil participantes para debater a versão preliminar da proposta<sup>35</sup>, que foi enviada para entidades da sociedade civil, parlamentares, sindicatos, empresários e especialistas nacionais e internacionais, a fim de obter análises e propostas de modificações no documento base. O resultado de tal mobilização foi a reinserção do tema da SAN e combate à fome na agenda nacional, já que a proposta final foi apresentada, em outubro de 2001, ao Senado Federal. Em 2002, a sociedade civil realizou o Encontro Nacional de SAN, em Olinda (2002), com o objetivo de definir a melhor estratégia a ser utilizada junto ao novo governo federal; tendo em vista que o ano de 2002 era um ano eleitoral.

A seguir, apresentamos os principais acontecimentos que marcam a segunda fase da construção de um projeto político democrático-participativo da SAN.

---

<sup>35</sup> Foram realizados ainda, vários debates com a participação de técnicos e especialistas de todo o Brasil. Seminários e encontros foram realizados em Salvador e Juazeiro (BA), São Paulo e Santo André (SP), Fortaleza (CE) e Recife (PE) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 10).

## 1. Extinção do CONSEA e Criação do Conselho Comunidade Solidária (1995)

Logo após FHC assumir a Presidência da República, em janeiro de 1995, o CONSEA foi extinto por meio de um Decreto Presidencial. No mesmo mês, foi divulgada a criação do Programa Comunidade Solidária e do Conselho da Comunidade Solidária.

O Programa Comunidade Solidária, segundo um documento do IPEA (PELIANO et al, 1995) que apresenta uma visão oficial do governo FHC sobre o tema, foi um aperfeiçoamento da proposta do CONSEA para um Sistema Nacional de Segurança Alimentar<sup>36</sup>. No entanto, para Instituto Cidadania (2001: 24), quando FHC assumiu, ele perdeu o foco da segurança alimentar, diluindo o tema entre outros considerados de maior importância, relacionados ao processo de exclusão econômica e social. Para o autor, FHC fragmentou a discussão da questão da segurança alimentar em vários de seus componentes (alimentação e nutrição, questão agrária, geração de emprego e renda, criança, etc.).

Segundo o documento do IPEA, com o Programa Comunidade Solidária, o governo FHC pretendia instituir uma articulação nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) para gerenciar os programas sociais e evitar o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações e a pulverização dos recursos. Para o IPEA, neste sentido, o governo federal selecionou programas já executados pelos Ministérios e definiu aqueles que seriam prioritários em termos de alocação de recursos, acompanhamento, integração e articulação com outros programas (em diferentes níveis de ação governamental) e abertura à parceria com a sociedade civil (PELIANO et al, 1995:21). Há controvérsias sobre os objetivos do Programa Comunidade Solidária e, principalmente, sobre os efeitos que o Programa alcançou. Como veremos adiante, Valente (s/d) defende que os governos FHC foram períodos em que o país desenvolveu uma “*política de insegurança alimentar*”.

Para dar sustentação ao Programa Comunidade Solidária, FHC criou o Conselho Comunidade Solidária que, segundo Instituto Cidadania (2001:25), embora apresentasse uma estrutura semelhante ao CONSEA, tinha caráter e objetivos totalmente diferentes. O Conselho Comunidade Solidária, assim como o CONSEA 1993/94, tinha caráter consultivo e era composto de representantes do poder público e representantes da sociedade civil. Era formado por 10 ministros de Estado, 21 representantes da sociedade civil; e presidido por Ruth Cardoso, antropóloga e primeira dama. Os Ministérios que compunham o Conselho eram os Ministérios da Agricultura, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho e a Casa Civil. Os Ministérios da Integração Regional e do Bem-Estar Social, que antes participavam do CONSEA, foram extintos no governo FHC.

Conforme Dagnino (2004:102), o Conselho da Comunidade Solidária exemplifica a *confluência perversa* exercida pelo projeto neoliberal, que ocasiona um deslocamento do significado político e do potencial democratizante da participação social. É importante esclarecer que a *confluência perversa* é uma noção cunhada pela autora para explicar o encontro entre, de um lado, os projetos democratizantes que se constituíram no período de resistência contra os regimes autoritários (na América Latina) e continuaram na busca do avanço democrático e, de outro lado, os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos de 1980. Para a autora a perversidade se localizaria no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, os dois projetos

---

<sup>36</sup> O Programa Comunidade Solidária não pretendia ser estrutura paralela de ação governamental, mas configurar-se num “*sistema composto por quatro atores/agentes em interação permanente — o Conselho Consultivo, a Secretaria Executiva, os ministérios setoriais e os interlocutores estaduais — com a missão de utilização mais racional dos escassos recursos disponíveis: financeiros, humanos, administrativos e organizacionais*

utilizam um discurso comum, onde não somente ambos requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se baseiam nas mesmas referências, como a construção da cidadania, a participação e a própria idéia de sociedade civil (DAGNINO et al, 2006:16).

Para a Dagnino (2004:102) a participação social no governo FHC foi substituída por formas estritamente individualistas de tratamento de questões como a desigualdade social e a pobreza. Além disso, segue a autora, houve um deslocamento da noção da representatividade, já que, no Conselho Comunidade Solidária, a escolha dos representantes da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta visibilidade na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escreviam com freqüência na mídia impressa, etc.

Nos termos de seu funcionamento, a Secretaria Executiva do Conselho tinha por objetivo garantir a interlocução com o governo e a articulação entre os seus três níveis: federal, estadual e municipal. Ela estava vinculada à Casa Civil da Presidência da República, instância responsável pela coordenação das ações de governo, e contava com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento, especialmente por meio do IPEA. Ela não dispunha de recursos próprios, e também não executava programas ou projetos.

Para Dagnino (2004:107), o CONSEA estava alicerçado na construção da cidadania e na igualdade de direitos. A sua dissolução para outra forma de gestão social pelo Conselho da Comunidade Solidária, com ênfase na solidariedade, restringiu a responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a dimensão política e desmontando as referências de responsabilidade pública e do bem público.

É importante observar que os segmentos que compuseram o Conselho da Comunidade Solidária eram diferentes dos segmentos que estiveram presentes no CONSEA 1993/94, e as atividades desenvolvidas pelo Programa também seguiam noutra direção. Segundo Pacheco (2003:29), durante o governo Itamar Franco, teve-se um “embrião” de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, logo sucedido por um desmonte da maior parte das políticas debatidas naquele momento, como o PRODEA, estoques reguladores etc. Para a autora, a extinção do CONSEA e do INAN no governo FHC, a criação de iniciativas focais e ações descoordenadas para alguns projetos significaram um retrocesso para o que se havia conquistado em termos de SAN no governo Itamar Franco.

Valente (s/d) retrata os anos de 1995 à 2002 como um período de “*política de insegurança alimentar*”. Em grande medida, por haver uma clara opção do governo federal de apoio à abertura da economia brasileira para importações, em contraposição à cláusula de SAN do Acordo do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*); a fim de manter a supervalorização cambial do real em relação ao dólar. Para o autor, a estratégia de utilização das importações de alimentos para manutenção de preços internos baixos, popularmente denominada Âncora Verde, associada ao desmonte de alguns programas da área de alimentação e nutrição, representaram a ruptura entre alguns setores da sociedade civil e técnicos do governo, que defendiam uma política de segurança alimentar e colocaram o tema em suspenso.

Valente (s/d:5-14) mostra que os governos FHC (1995/1998 e 1999/2002) foram marcados pelo desmonte e desestruturação de atividades, programas e instituições, que desenvolviam atividades relacionadas direta ou indiretamente ao tema da segurança alimentar, sem que alternativas fossem implementadas. Conforme o autor, em 1995, foi extinta a legião Brasileira de Assistência que, embora problemática, cumpria um papel relevante em relação à questão alimentar e nutricional de crianças em creches, e de pessoas institucionalizadas. Foram desarticuladas todas as ações de abastecimento e de manutenção de estoques da

CONAB, seguindo o receituário internacional de abertura das fronteiras e liberalização dos mercados.

Também foram suspensas as licitações internacionais para a compra do Iodato (mineral), que era utilizado para apoiar a fortificação do Sal, sem que nenhum outro mecanismo alternativo de garantia do processo fosse instituído. Segundo o autor, o INAN, que já havia perdido a maior parte do seu quadro profissional no início do governo Collor, foi *jogado às traças*, até ser extinto em 1997 e, com a sua extinção, foram fragilizados os programas de suplementação alimentar. Na visão do autor, a área de alimentação e nutrição foi transformada em uma área técnica do Ministério da Saúde, com um corpo profissional reduzido e sem definição clara de atribuições, por cerca de 8 meses. Somente em 1998 é que a área se rearticulou e iniciou o processo de elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

Conforme Valente (s/d:10), no final do ano de 2000, o PRODEA foi extinto e deixou cerca de 10 milhões de pessoas sem acesso à cesta de alimentos. Para muitas famílias, especialmente do interior do Nordeste, esta era a única fonte de alimento em tempo de seca. Para o autor:

*“...mais uma vez com base em um discurso ‘moderno’, contra o assistencialismo, o governo FHC puniu a população, sem garantir as condições para que os cidadãos pudessem ter acesso por outros mecanismos, tais como a reforma agrária ou um emprego..”* (VALENTE, s/d:10).

O governo FHC entendia que sua política econômica proporcionaria uma maior distribuição de renda e consequente redução da miséria e pobreza. Era enfaticamente contrário às ações que considerava assistencialistas; e, em suas ações sociais, desqualificava ações emergenciais que envolvessem doação de alimentos, mesmo em caráter emergencial.

Os grupos da sociedade civil vinculados à construção de um projeto político democrático-participativo de SAN entendiam que atuar sobre a política econômica era “uma” das estratégias para combater a fome e a miséria no país, mas não era a única; e valorizavam a articulação desta macro-política com as ações sociais. Ao mesmo tempo, também defendiam ações emergenciais de combate à fome, e não concordavam com a política econômica adotada pelo governo FHC pois, dentre outros fatores, tal política desestimulava a produção alimentar nacional, o que poderia gerar dependência da importação de alimentos.

O diálogo entre o governo federal e a sociedade civil que esteve à frente do CONSEA 1993/94 foi se tornando, então, cada vez mais raro. No princípio do governo FHC, algumas parcerias foram mantidas, como a tentativa de construção e monitoramento do orçamento de segurança alimentar, o processo de preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação e a tentativa de cumprimento de suas resoluções em nível nacional, assim como a elaboração de um banco de dados de segurança alimentar, em parceria com o IPEA (VALENTE, s/d:8). Mas, aos poucos, essas parcerias deixaram de existir. Conforme as entrevistas realizadas, a desarticulação da sociedade civil pode ter ocorrido porque, bem no início do governo FHC, não estava claro como o governo iria dialogar com as questões da segurança alimentar.

A pergunta a ser feita é onde estavam, e o que estavam fazendo, as organizações que haviam participado do CONSEA naquele momento de ausência de interlocução com o governo federal? Grande parte mantinha-se vinculada ao Fórum Nacional de Ação da Cidadania. Algumas destas entidades, posteriormente, integraram o FBSAN. Aliás, foram estas organizações que deram continuidade às mobilizações pela construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

O período foi marcado por certa apatia da sociedade civil, apatia que, parece, por sua vez, guardava relações com a *confluência perversa*, tendo em vista que o projeto neoliberal de FHC fazia uso do discurso sobre a construção da cidadania, a participação e a idéia de

sociedade civil; e no entanto, seguia numa direção oposta de projeto democrático-participativo. Ao mesmo tempo, a apatia tem a ver com um limitado enraizamento social da breve experiência do CONSEA 1993/94, associado à frágil atuação dos conselheiros, como foi analisado por Maluf (2007). Burlandy (2011:66) lembra que a integração entre as organizações sociais que atuavam em alimentação e nutrição e o governo federal foi frágil durante o governo FHC, mas isso não significou uma estagnação da participação social neste campo, pois nasceram iniciativas como o FBSAN e a Associação do Semi-Árido (ASA)<sup>37</sup>.

Assim, sem o CONSEA e sem as Conferências Nacionais, entre 1995 e 2002, outros espaços serviram para que a sociedade civil se mantivesse mobilizada pela segurança alimentar, como o Encontro da Cúpula Mundial da Alimentação, o FBSAN e o Encontro Nacional de SAN, em Olinda (2002).

## 2. Mobilização e Cúpula Mundial da Alimentação (1996)

Durante o governo FHC, o primeiro evento de destaque no âmbito da segurança alimentar foi o evento da Cúpula Mundial da Alimentação, que reuniu governos e representações de várias partes do mundo. Os organizadores solicitavam aos participantes a apresentação de um relato sobre a situação da fome em seus países.

No caso brasileiro, a elaboração do documento permitiu a retomada do debate público sobre o tema, que andava obscurecido pela proposta “solidária” do governo FHC. Para elaborá-lo, foi constituída uma comissão tripartite composta por representantes do governo federal, representações da sociedade civil e representações da iniciativa privada, com uma consulta à sociedade na forma de um encontro nacional com entidades da sociedade civil ligadas ao tema<sup>38</sup> (MALUF, 2006).

<sup>37</sup> A ASA, Articulação no Semi-Árido Brasileiro, é um fórum de organizações da sociedade civil que vem lutando pelo desenvolvimento social, econômico, político e cultural do semi-árido brasileiro, desde 1999. Atualmente, conta com mais de 700 entidades dos mais diversos segmentos, como igrejas católicas e evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, associações de trabalhadores rurais e urbanos, associações comunitárias, sindicatos e federações de trabalhadores rurais. A coordenação executiva, composta por dois membros de cada Estado do Semi-Árido (todos do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), é a instância máxima da Articulação, seguida dos Fóruns ou ASAs estaduais e dos Grupos de Trabalho (GTs). O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC); o projeto demonstrativo do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2); e o Programa Bomba D’Água Popular (BAP) são as atuais ações geridas pela ASA. A ASA também tem debatido sobre dois temas que tem refletido na realidade do povo do Semi-Árido, que são desertificação e a produção do biodiesel através do cultivo de oleaginosas site ASA<[http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD\\_MENU=97](http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=97)> dia 24.06.2011.

<sup>38</sup> O Comitê Nacional responsável pela Preparação do Governo Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, criado por Decreto Presidencial em 26 de abril de 1996, tinha na Presidência o Ministério das Relações Exteriores e na Secretaria Executiva a Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Entre os demais participantes, vinculados ao governo federal, estavam representantes de mais 5 Ministérios (Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Ministério da Educação e do Desporto, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento e Orçamento), e representantes da Assessoria Especial da Presidência da República, do Conselho do Programa Comunidade Solidária, do Programa Comunidade Solidária, da CONAB, do INCRA, do INAN, do IPEA. Entre os participantes que representavam a sociedade civil e a iniciativa privada, estavam representantes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Câmara de Segurança e Alimentação da Universidade Estadual de Campinas, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Associação Brasileira de Agro-Business, Associação Rural Brasileira, Associação Brasileira de Supermercados, Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Instituto Brasileiro de Defesa ao Consumidor, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Fórum Nacional da Ação da Cidadania (BRASIL-MRE, 1996: 59-61).

Nos debates de elaboração do documento, era clara a divergência entre as propostas das representações da sociedade civil e do governo para área econômica. A divergência se localizava em um dos princípios básicos da política de FHC: compatibilizar segurança alimentar e liberalização comercial, atribuindo papel decisivo às exportações, e tendo as importações como elemento regulador do mercado doméstico nos aspectos da disponibilidade e formação de preços. Em função desta divergência, procurou-se compatibilizar, no documento, a idéia de liberalização comercial das importações e exportações a fim de regular o mercado doméstico e a idéia de aposta na produção interna como regulador de mercado.

Conforme Maluf (2006:4), o procedimento participativo adotado para a elaboração do Relatório Brasileiro fez com que ele registrasse dissensos entre os setores envolvidos na área comercial, que permanecem em debate até os dias de hoje. As representações da sociedade civil discordavam da opção de política econômica voltada à liberalização comercial, basicamente por três motivos: i) consideravam importante o objetivo da auto-suficiência nacional em alimentos básicos, ainda que sem uma perspectiva autarcizante; ii) entendiam ser estratégico para o Brasil ter uma produção própria frente ao comércio internacional e às regras fixadas pela OMC; iii) acreditavam no desenvolvimento da produção agroalimentar interna em bases eqüitativas e sustentáveis. Na ocasião, as representações da sociedade civil colocaram em evidência os impactos sociais e ambientais negativos do modelo agroexportador no qual se apoiava a referida política comercial; e, entre as propostas, apostavam numa maior amplitude e num ritmo mais acelerado para o assentamento de famílias rurais pelo programa de reforma agrária (MALUF, 2006:5). Esta última questão também era foco de divergências entre as opções do governo e das representações da sociedade civil.

As divergências mencionadas explicam, em parte, as dificuldades nos encaminhamentos pós Cúpula Mundial de Alimentação e da continuidade do Comitê de Seguimento da Cúpula Mundial da Alimentação, criado em 1997 pelo governo federal, e que deixou de ser convocado em 1999. Para Valente (s/d), a mudança na Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária em 1999, atrelada às divergências entre governo e sociedade civil, contribuiu para que o governo não seguisse os encaminhamentos da Cúpula Mundial de Alimentação entre os anos de 1999 e 2001. Por ocasião da preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação de 2001, que só aconteceu em 2002 (devido ao 11 de setembro, nos EUA), a responsabilidade foi transferida para o Ministério das Relações Exteriores<sup>39</sup>.

Como reflexo da atuação em redes internacionais, e do papel que tiveram na construção da proposta da segurança alimentar para a cúpula mundial de alimentação, algumas organizações da sociedade civil brasileira criaram o FBSAN. Conforme vimos, na Fase I e Fase II, já existia o Fórum Nacional de Ação da Cidadania, criado em 1993, e embora algumas organizações que compuseram o FBSAN participassem do antigo Fórum, os entrevistados representantes da sociedade civil para essa tese disseram que estes Fóruns “não eram a mesma coisa”.

---

<sup>39</sup> Conforme Valente (s/d :14), a visita do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, em março de 2002, em função da preparação para a CMA daquele ano, levou o país a produzir dois documentos oficiais e gerar uma situação constrangedora. O primeiro documento foi coordenado pela Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores e descrevia de forma otimista a situação brasileira, um país capaz de resolver seus problemas sociais e realizar clonagem de animais. O documento foi publicamente contestado pela sociedade civil que pouco havia participado na sua formulação. O segundo documento foi coordenado pela Divisão de Direitos Humanos, também do Ministério das Relações Exteriores, em parceria com o IPEA, e indicava uma grave desigualdade social no país, altos índices de pobreza e insegurança alimentar. Como explica Valente, eram “dois Brasis”.

### **3. FBSAN (1998) e o Encontro Nacional de SAN (2002)**

O FBSAN é uma articulação de entidades e movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da SAN; como, por exemplo, a Rede de SAN e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa, o Fórum Global de SAN, a Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação, a Rede Interamericana de Agricultura e Democracia e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos. Estas redes articulam a sociedade civil e promovem, em alguns casos, ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais (FBSAN-SITE, 2010).

Conforme Burlandy (2011: 66), o FBSAN se caracteriza por ser uma rede de políticas, ainda atuante, que congrega centenas de organizações sociais de todo o país, movimentos e indivíduos que atuam no campo da SAN. Ele inseriu-se em redes internacionais e contribuiu de forma importante para a construção de uma visão ampliada de SAN, incluindo ações para além do combate à fome; e, neste contexto de frágil interlocução com o nível federal, protagonizou a mobilização de governos estaduais e municipais.

Segundo Maluf (2007:87), a criação do FBSAN é um marco no campo da sociedade civil, justamente como desdobramento da mobilização social, em face dos eventos internacionais, e também repercutindo nas iniciativas em curso nas esferas estaduais e municipais. Para o autor, ao reunir quase uma centena de entidades de todas as regiões do país, o Fórum tem cumprido, desde sua criação, o papel decisivo na mobilização social e no avanço das formulações sobre SAN no Brasil. Este papel mobilizador pode ser constatado pela presença do FBSAN na (re)instalação e composição do CONSEA, quando, desde então, representantes do Fórum vêm assumindo o papel de Presidentes do Conselho.

Ao final do governo FHC, o FBSAN participou dos encontros do Conselho da Comunidade Solidária, em defesa do projeto democrático-participativo da SAN. Entre as atividades do Fórum, destacamos sua participação na organização e realização do Fórum Mundial sobre soberania alimentar, que ocorreu em Havana, em setembro de 2001, e no Fórum de ONGs da Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, junho de 2002. O FBSAN também colaborou na organização do Encontro Nacional de SAN.

Conforme Maluf (2007:88), foi em um Encontro Nacional do FBSAN, realizado em São Paulo em 2003, que se estabeleceu a definição de SAN e várias das diretrizes para uma Política Nacional de SAN que foram aprovadas posteriormente na II CNSAN. O FBSAN também esteve na base da recriação do CONSEA em 2003 e na conformação da II CNSAN em 2004. Antes disso, o FBSAN esteve na equipe que elaborou o PFZ pelo Instituto Cidadania, em 2001.

Conforme Burlandy (2011:68), o FBSAN foi capaz de influenciar tanto políticas locais, num contexto de retração do tema em nível federal, quanto a política nacional, num governo mais permeável ao tema (o que veremos mais adiante), em parte por constituir-se de nodos mais permanentes e estruturados (organizações sociais, ONGs, universidades). Podemos dizer que o FBSAN serviu como um espaço para que as organizações mobilizadas pela SAN pudessem aglutinar forças e garantir uma ação orquestrada frente ao poder público nacional; já que, através do FBSAN, as entidades se organizaram para participar de eventos nacionais e internacionais, e ficaram por dentro do estado da arte da SAN em outros países. Com isso, o FBSAN mostrou-se um importante espaço de debate e fortalecimento do projeto democrático-participativo da SAN, que não encontrava ressonância no governo FHC.

O Encontro Nacional de SAN, realizado em Olinda, Pernambuco, entre os dias 16 e 18 de Outubro de 2002 foi convocado por representações da sociedade civil, entre eles o FBSAN. O evento contou com a participação de profissionais de saúde e organizações sociais atuantes na SAN. Na ocasião, foram discutidas propostas sistematizadas em um documento, a

ser entregue ao Presidente que assumisse em 2003. O evento foi um espaço de diálogo, criado pela sociedade civil, para definir a melhor estratégia a ser utilizada junto ao novo governo federal. O objetivo era retomar a proposição de construção de uma Política Nacional de SAN.

Infelizmente, não há muitas informações disponíveis sobre este evento; mas, na trajetória da retomada do tema da SAN na agenda pública, ele parece ter sido de fundamental importância. Pois o evento aconteceu em 2002, momento em que estava ocorrendo a disputa presidencial e os candidatos estavam recebendo propostas de representações da sociedade civil. Nesse ínterim, as representações da sociedade civil em prol da SAN aproveitaram para reclamar a retomada do CONSEA e da construção de uma Política Nacional de SAN.

Resumidamente, a segunda fase apresentada mostra, sobretudo, que a construção do projeto político democrático-participativo da SAN, arrefecido pela proposta “solidária” do governo FHC, permaneceu latente para algumas representações da sociedade civil. O motivo desta latência é que – de forma paralela às ações de FHC, que extinguiu o CONSEA mesmo sob uma retórica de participação social – com a criação do Conselho da Comunidade Solidária, a sociedade civil esteve à frente da elaboração do documento para o encontro da Cúpula Mundial da Alimentação, criou o FBSAN e realizou o Encontro Nacional de SAN.

Os três eventos indicam que apesar do projeto político democrático- participativo da SAN ter sofrido com a ação do projeto político neoliberal de FHC (na ordem da *confluência perversa*), alguns segmentos da sociedade civil se mantiveram mobilizados, a ponto de criar novos espaços debate que, por seu lado, serviram para retomar uma ação mais pró-ativa junto ao próximo governante que assumisse o mandato em 2003.

Segundo Valente (s/d :13), o governo FHC terminou sem dar uma resposta à sociedade em termos de uma política social. Os últimos anos foram marcados pela pulverização e fragmentação de iniciativas de transferência de renda (como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás etc); e pela discussão da criação ou não de um Cadastro Único para os beneficiários dos programas sociais. Para o autor, estes aspectos indicam a inexiste ncia de uma política social articulada.

Embora o escasso diálogo com o governo federal, entre 1995 e 2002, a mobilização pela criação de uma Política Nacional de SAN manteve-se ativa e ganhou expressão em políticas municipais e estaduais, assim como através da criação de Conselhos municipais e estaduais de SAN. Em sua maioria, foram experiências desenvolvidas por governos de partidos de esquerda, como por exemplo, no estado do Rio Grande do Sul, nos municípios de Belo Horizonte (MG) e Santo André (SP).

O mesmo período foi rico em experiências locais de políticas voltadas à produção, à comercialização e abastecimento, à distribuição de alimentos; onde a SAN aparecia de forma implícita, como no Programa de Descentralização de Entrepósitos de Abastecimento Central de Abastecimento/RS, Programa de Abastecimento Alimentar de Belo Horizonte e Programa de Mercados e Feiras de Produtor de Santo André (COSTA e MALUF, 2001)<sup>40</sup>.

A fase seguinte percorrerá um trajeto considerável em termos de acontecimentos políticos, e por isto foi subdividida em duas.

---

<sup>40</sup> No livro desses autores são citadas inúmeras outras experiências.

## ***FASE III – Retomada e Institucionalização de um Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional***

Esta fase tem início com a assunção do governo federal de Lula, em 2003. Foi por meio do PFZ que este governo deu início a ações voltadas à SAN no âmbito federal. O Programa foi inicialmente considerado o carro-chefe do governo no mandato de 2003/2006. Na ocasião, alguns representantes da sociedade civil defensoras do projeto de SAN entraram no governo e passaram a trabalhar no executivo federal; como exemplo, o caso do ex-Ministro do MESA, o professor da Universidade Federal de Campinas(SP) José Graziano da Silva. Graziano era, até então, renomado pesquisador no âmbito da agricultura e alimentação e havia participado diretamente da elaboração do PFZ. Seu pai era o José Gomes da Silva, que já vimos, havia se envolvido com a proposta de SAN no Governo Paralelo.

Foi uma fase de encontro de um projeto político democrático-participativo do lado do governo do PT e da idéia de construção de um projeto político democrático-participativo para a SAN, por parte da sociedade civil. O projeto democrático-participativo do governo do PT se expressou institucionalmente nas novas competências atribuídas à Secretaria Geral de Governo, definidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com as alterações determinadas pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e pela Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005. As novas atribuições propuseram uma nova relação política entre governo e sociedade civil para a construção de políticas públicas<sup>41</sup>. Cabe lembrar que Luiz Inácio Lula da Silva esteve à frente do Instituto Cidadania, que elaborou uma proposta do PFZ, em 2001, que foi referência para seu governo a partir de 2003. Lula se reelegeu em 2006 e manteve-se no governo até 2010<sup>42</sup>.

O relato a seguir apresenta os principais eventos relacionados à retomada da participação social na construção de um projeto político democrático-participativo de SAN. A fase engloba dois momentos importantes: a retomada e a institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN.

### **1. Primeiro Momento – Retomada**

Este primeiro período se destaca em relação aos acontecimentos posteriores, pois é o momento em que ocorre o encontro da idéia de um projeto político democrático-participativo da SAN com o projeto democrático-participativo do governo federal. É quando Lula coloca

<sup>41</sup> Conforme as atribuições, compete à Secretaria Geral de Governo assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: i) no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo; ii) na elaboração da agenda futura do Presidente da República; iii) na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República; iv) na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República e na realização de estudos de natureza político-institucional; v) na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas para a juventude e na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude; e iv) no exercício de outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República.

<sup>42</sup> Este período também é conhecido pelos inúmeros espaços de participação que foram criados. Estimativas do Governo Federal indicam que “entre 2003 e 2009 ocorreram 61 Conferências Nacionais no país, que abrangeram 35 áreas setoriais em níveis local, municipal, regional, estadual e nacional, mobilizando cerca de 4 milhões de pessoas na discussão e definição de prioridades e subsídios para as políticas públicas” (BRASIL-SITE DA PRESIDÊNCIA DA REPÙBLICA, 2007).

em prática o PFZ, elaborado pelo Instituto da Cidadania. A participação social e a construção de uma Política Nacional de SAN foi (re)estabelecida pelo governo federal. Em função disso, se executam a II CNSAN e o Encontro *Conferência +2anos* (uma espécie de controle social dos encaminhamentos da Conferência).

O segundo momento desta terceira fase irá mostrar como estes procedimentos institucionalizaram os espaços de participação na SAN. É quando o CONSEA troca de gestão, ocorrem duas Conferências Nacionais e dois Encontros *Conferência +2anos* e inúmeras mobilizações como as realizadas pelo Projeto de Lei 2877/2008, que dispõe sobre a merenda escolar e a Projeto de Emenda Constitucional 64/2007.

## **1.1. A (RE) Instalação do CONSEA – Gestão 2003 e 2004/2007**

Ao assumir o governo em 2003, Lula (re)instalou o CONSEA, através do Decreto nº4.582, de 30 de janeiro de 2003. Segundo este Decreto, o CONSEA era composto por 38 representantes da sociedade civil e 13 Ministros de Estado e representantes do governo federal, além de ser presidido por um membro representante da sociedade civil, e secretariado pelo Ministro de Estado do MESA. Também, conforme o Decreto, o mandato desta composição do CONSEA deveria encerrar-se em 30 de março de 2004, ou na data de abertura oficial da II CNSAN para os membros representantes da sociedade civil.

O CONSEA 2003/04 foi responsável pela criação de um regimento interno do Conselho, pela instituição de câmaras temáticas permanentes (até três), e pela instituição de grupos de trabalho de caráter temporário para estudar e propor medidas específicas.

Entre os representantes da sociedade civil, estavam representantes das seguintes associações: CONTAG, Comissão Pastoral da Terra (CPT)/Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF-Sul), Força Sindical, Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), Associação Evangélica Brasileira (AEVB), Warã – Instituto Indígena Brasileiro, Hospital Alberto Einstein, CNBB, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Coordenação Nacional DST/AIDS, Sesc São Paulo/Mesa SP, Associação Brasileira da Indústria Alimentícia (ABIA), IBASE/FBSAN, Instituto ETHOS, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Fundação Djalma Guimarães, Instituto Materno Infantil de PE (IMIP PE), Organização das Cooperativas do Brasil(OCB), ONG Humanos Direitos, Centro de Estudos das Relações do Trabalho(CEERT), Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor(IDE), Bispo de Duque de Caxias/FBSAN, Articulação do Semi-Árido (ASA )/Movimento de Organização Comunitária (MOC), Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Reforma Agrária, Fundação Gol de Letra, UFRRJ/FBSAN, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Ação da Cidadania - ES, Instituto Polis/ABONG, Igreja Universal do Reino de Deus, Unicamp/ONG Apoio fome zero. Na ocasião, o presidente do CONSEA era Luiz Marinho, representante da CUT Nacional.

Entre os Ministérios que compunham a Gestão do CONSEA 2003/2004, estavam os Ministérios e Secretarias Especiais: Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA); da Agricultura; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Fazenda; do Meio Ambiente; do Planejamento e Orçamento; da Saúde; de Estado do Trabalho; de Estado da Integração; de Ação Social; Especial de Políticas para as Mulheres e Geral da Presidência da República.

Foi criada uma categoria de membros observadores, sem direito a voto, para entidades como: Assessoria Especial da Presidência da República, a Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde – CIAM/Ministério da Saúde, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho de Promoção do Direito Humano à Alimentação, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), Fundo das Nações Unidas para a Infância- UNICEF; Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO; Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO; Organização Internacional do Trabalho – OIT; Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD; Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A composição da sociedade civil que participou do Conselho foi sugerida pela própria sociedade civil. Segundo Maluf (2007: 94), entre os critérios utilizados para chegar à composição da representação da sociedade civil no CONSEA, destacaram-se a valorização de processos sociais portadores de experiências inovadoras (como exemplo, a convivência no semi-árido), a combinação de representantes de redes sociais atuando em áreas específicas (por exemplo, agrobiodiversidade e economia solidária), organizações que lidavam com vários componentes da SAN, e também organizações com diversidade temática, regional, de gênero, étnico-cultural e de atores sociais específicos. Tais características indicam critérios, em grande medida, subjetivos, que foram empregados pela sociedade civil para definir sua composição.

Na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, e dá outras providências; o CONSEA foi legalmente reconhecido, em seu artigo 9º, como um órgão ao qual compete:

*“...assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome..”(BRASIL. Lei nº 10.683).*

A gestão seguinte, de 2004/2007 foi definida na II CNSAN, em março de 2004. A composição ampliou a participação dos representantes da sociedade civil e do poder público, totalizando 42 conselheiros, designados pelo Presidente da República, representantes da sociedade civil e de Ministros de Estado, Secretários Especiais e Assessor Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República.

No CONSEA, eram 17 os representantes do poder público, destacando-se os Ministérios e Secretarias de: Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Desenvolvimento Agrário; Educação; Fazenda; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Integração Nacional; Agricultura e Pesca; Políticas para as Mulheres; Direitos Humanos; Política de Promoção da Igualdade Racial. Completavam esta representação governamental a Assessoria Especial da Presidência da República e a Secretaria Geral da Presidência da República.

Da sociedade civil, compuseram a gestão 2004/2007 do CONSEA: CONTAG, FETRAF-Sul, Ação Pastoral dos Negros, Ação da Cidadania ES, Associação Cultura de Preservação do Patrimônio Bantu, Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), Visão Mundial, Organizações indígenas, CONSEA BA, ABIA, PESACRE, SESC - São Paulo/Mesa São Paulo, CONSEA MS, Talher Estadual GO, CONSEA-MG, ASBRAN, CONSEA-CE, IBASE/FBSAN, CONSEA-MA, Instituto Ethos, Conselho Federal de Serviço Social, CUT, Instituto Materno Infantil de PE (IMIP PE), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Ong Humanos Direitos, FASE, PUC-MG, CNBB, Articulação do Semi-Árido

(ASA)/ Movimento de Organização Comunitária(MOC), Associação Brasileira de Reforma Agrária, CONSEA-RS, UFRRJ/FBSAN, Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), MST, CONSEA-PE, Instituto Polis, CONSEA-PA, Central dos Trabalhadores (CGTB), Organização Apoio Fome Zero, CONSEA-PR, Pastoral da Criança.

Conforme o decreto 5.079/2004, o CONSEA podia contar com convidados eventuais nas reuniões, sem direito a voto. Entre os convidados permanentes, na condição de observadores, além daqueles observadores elencados em 2003/2004, destacam-se os representantes dos seguintes órgãos ou entidades: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Talher Nacional<sup>43</sup>; Relatoria Nacional do Direito Humano à Alimentação; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional dos Prefeitos; Ministério da Ciência e Tecnologia.

A gestão de 2004/2007 conservou vários conselheiros do mandato da gestão anterior e incorporou novos nomes na representação da sociedade civil. Para um entrevistado representante da sociedade civil, a distribuição regional melhorou muito na nova composição do Conselho e o Nordeste passou a ter uma representação condigna com sua importância na problemática da fome no Brasil. Segundo ele, a intenção era trazer para o CONSEA as diferentes regiões do país, a fim de pensar uma Política Nacional de SAN.

O Decreto 5.079/2004 estipula que cabe ao CONSEA:

*“...estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento das atividades de SAN” e “promover e organizar a realização das conferências nacionais...(...)...estimular a criação de conselhos estaduais e municipais de SAN, com os quais manterá estreitas as relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Nacional de SAN...” (BRASIL – DECRETO 5.079/2004).*

A Portaria nº960 de 10 de dezembro de 2004, editada após a nova definição da composição do Conselho, aprovou o regimento interno do CONSEA, ratificando que a composição seria de 17 representantes do poder público e 42 representantes da sociedade civil, totalizando 59 integrantes. O que se observa é que os representantes da sociedade civil que assumiram o CONSEA desde 2003 estavam motivados pela possibilidade de dar seguimento à construção de uma Política Nacional de SAN; e aproveitaram o espaço do Conselho para consolidar também outros espaços de participação em torno da SAN, como as Conferências Nacionais, os eventos *Conferências+2 anos* e as mobilizações (pela LOSAN e para tornar a alimentação um direito reconhecido pela constituição federal).

Burlandy (2011:69) salienta que com o restabelecimento da interlocução entre a sociedade civil e o poder público, em 2003, fortaleceu-se a influência das organizações sociais na formulação de políticas públicas de alimentação e nutrição, e não apenas na implementação de ações locais e emergenciais. A demanda social pela reconstituição do CONSEA favoreceu a influência societária na formulação de políticas e na institucionalidade governamental; como por exemplo, a criação do PAA (abordaremos esse programa no terceiro capítulo). A diversidade de organizações que compuseram o CONSEA, seu lócus

---

<sup>43</sup> A Rede de Educação Cidadã – Talher Nacional é uma articulação de diversos atores sociais, entidades e movimentos populares do Brasil que assumem a missão de realizar um processo sistemático de sensibilização, mobilização e educação popular da população brasileira e principalmente de grupos vulneráveis econômica e socialmente (indígenas, negros, jovens, LGBT, mulheres, etc.), promovendo o diálogo e a participação ativa na superação da miséria (RECID, 2011<<http://www.recid.org.br/quem-somos.html>> acesso em 17.06.2011.

institucional e amplitude temática contribuíram para uma abordagem mais estrutural e integradas das questões relacionadas à alimentação e nutrição.

## 1.2 A II Conferência Nacional de SAN (2004)

O compromisso de realizar a II CNSAN foi assumido pela gestão do CONSEA 2003/04, que logo após ser (re)instalado iniciou o processo de organização do evento. O Decreto de 03 de setembro de 2003 fez a convocação para a II Conferência, que seria realizada em março do ano de 2004.

Segundo o Decreto, o objetivo da II CNSAN “era desenvolver seus trabalhos com vistas à formulação de Política Nacional de SAN para o período de 2004 a 2007”. O Decreto ratificava a importância do evento para a:

“...avaliação das experiências de SAN, bem como o estabelecimento de diretrizes para os próximos quatro anos, com ênfase em ações estruturantes para retirar as famílias da dependência dos programas de transferência de renda..”. (BRASIL - DECRETO 03.09.2003, Art.2)<sup>44</sup>.

Em 30 de Setembro de 2003, o Regimento Interno da II CNSAN foi aprovado pelo CONSEA, que deu início à primeira etapa da preparação para o evento nacional. O Regimento Interno aprovado compunha-se de sete capítulos referentes aos objetivos do evento, à realização, à metodologia dos relatórios, à estrutura e composição da comissão organizadora e atribuições dessa comissão, à distribuição dos delegados conforme os estados, aos recursos empregados e às disposições gerais. Os encontros municipais, microregionais ou mesoregionais e estaduais tiveram início seis meses antes do evento nacional. Na preparação, os participantes definiram os delegados que participariam da etapa Nacional. Esse processo de preparação para a conferência nacional pretendia tornar a IICNSAN um espaço participativo e envolver representações e entidades de várias partes do país.

Não se dispõe de dados sobre o total de participantes das etapas municipais, regionais e estaduais que ocorreram nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, onde foram eleitos os delegados que participaram do evento nacional. A etapa nacional reuniu os delegados eleitos nas etapas estaduais e as reivindicações debatidas nos eventos preparatórios.

Para os entrevistados, a II CNSAN não representou uma continuidade das discussões que haviam sido realizadas na primeira Conferência, pois foi como se o processo das Conferências também tivesse (re)iniciado novamente. Alguns entrevistados até se equivocam, ao chamar a segunda Conferência de primeira.

Para o processo de Conferências municipais e estaduais, o CONSEA disponibilizou aos participantes 17 textos de referência, produzidos por membros do CONSEA com o objetivo de oferecer um amplo panorama dos principais temas em discussão, como os vários aspectos englobados pelo enfoque da SAN que estava sendo construída no Brasil (BRASIL - CONSEA, 2004b).

Conforme o regimento do evento, os delegados, com direito a voz e voto, foram subdivididos conforme a indicação: i) indicados pelo CONSEA Nacional, no máximo de 100 pessoas; ii) indicados pelo governo federal, no máximo de 100 pessoas; iii) indicados nas

---

<sup>44</sup> Conforme os Artigos 3 e 4 deste Decreto, era função do CONSEA aprovar o regimento interno da II CNSAN que seria elaborado por uma comissão designada para este fim, fixando o dia e local para a realização do evento. Também era responsabilidade do CONSEA estimular a realização de Conferências municipais, micro ou mesoregionais e estaduais, que precederiam o Encontro Nacional.

etapas estaduais, no máximo de 800 pessoas. O número de delegados eleitos nas etapas estaduais devia obedecer aos parâmetros de proporcionalidade da população presente em cada estado. Foi estabelecido um mínimo de 9 delegados por estado, sendo que, quanto mais pessoas pobres no estado, maior o número de delegados do estado (BRASIL – CONSEA, 2004a).

Ao longo do processo de preparação para a II CNSAN, o calendário do Regimento Interno não foi seguido à risca, o que não comprometeu a data do evento nacional, ocorrido entre os dias 17 e 20 de março em Olinda, Pernambuco. Segundo estimativas, estiveram no evento cerca de 1.400 delegados, convidados e observadores. Na programação do evento, havia painéis e grupos temáticos de trabalho. Os painéis contemplavam os seguintes temas: 1) o contexto internacional e nacional da SAN; 2) avaliação do PFZ e demais ações e políticas de SAN; 3) diretrizes para a Política Nacional de SAN. Existia a preocupação de uma abordagem sobre equidade de gênero, raça e etnia e de intersetorialidade nas ações de SAN.

Os grupos temáticos de trabalho foram divididos em 16 assuntos onde se destaca um grupo destinado a debater a “*participação social na formulação e implementação de políticas de SAN*”. Havia grupos temáticos de trabalho que debateram a questão alimentar, *stricto sensu* (desde a produção, acesso e qualidade nutricional dos alimentos), mas também questões estruturais, como o plano nacional de reforma agrária, acordos internacionais, criação de instrumentos de geração de trabalho e renda. Basicamente, tanto os painéis quanto os textos de referência tiveram por objetivo informar e contextualizar os participantes e, assim, contribuir para as reflexões dos grupos temáticos de trabalho. Ambos serviram à difusão de termos e idéias, balizando os participantes, ao mesmo tempo em que sugeriam um clima dialógico.

No evento nacional, foram debatidas e aprovadas 153 propostas de ações estratégias pelos grupos de trabalho, destas 47 foram eleitas prioritárias. A comissão de relatoria da II CNSAN sistematizou essas propostas, agrupando-as conforme as principais dimensões da SAN e seus respectivos eixos de ação estratégica, sem ater-se à divisão dos grupos temáticos adotados na Conferência (BRASIL-CONSEA, 2004b). A criação de uma Política Nacional de SAN e a Lei sobre a criação do SISAN foram as principais deliberações do evento.

O documento final do evento apresentou resoluções, sobre as quais o CONSEA deveria debruçar-se de modo a extrair diretrizes gerais e propostas de ação a serem encaminhadas ao governo federal e à sociedade brasileira, na perspectiva de construir uma Política Nacional de SAN (BRASIL-CONSEA, 2004b). É importante mencionar que o CONSEA teve um papel fundamental na organização do evento, pois ficou responsável por convocar a Conferência Nacional e acompanhar as Conferências estaduais, elaborar textos preparatórios, entre outras coisas.

Para a Conferência Nacional, foi criada uma comissão organizadora composta por 6 (seis) conselheiros da sociedade civil indicados pelo CONSEA e 4 (quatro) representantes do governo federal, onde estavam representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde, da Casa Civil e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Dentro do processo de retomada e institucionalização dos espaços de participação para a SAN, conforme os entrevistados, as Conferências Nacionais ampliaram o universo de entidades e pessoas envolvidas com o tema no Brasil.

### **1.3. Encontro Nacional II Conferência +2 anos (2006)**

O Encontro Nacional *II CNSAN+2 anos* foi criado com quatro objetivos principais: 1) realizar um balanço da implementação das proposições da II CNSAN na forma de ações e políticas públicas de iniciativa dos governos e da sociedade civil; 2) iniciar o tratamento da implementação do SISAN, em face da eventual aprovação da LOSAN; 3) lançar as bases do processo preparatório da III CNSAN, prevista para ser realizada em 2007; 4) promover a articulação entre os atores sociais que atuam no campo da SAN (BRASIL-CONSEA, 2006).

Na opinião dos entrevistados, o Encontro se caracteriza por um espaço de controle social, em que as propostas oriundas das Conferências Nacionais são avaliadas conforme o que está em andamento nas ações e políticas nacionais, e que propostas ainda precisam ser realizadas.

O evento ocorreu nos dias 22 a 24 de maio de 2006, em Brasília (DF) e reuniu 400 participantes entre conselheiros do CONSEA, integrantes dos governos federal, estaduais e municipais e representantes da sociedade civil de 26 estados e o Distrito Federal, que foram escolhidos em eventos preparatórios (BRASIL - CONSEA, 2006). Ele foi convocado pelo CONSEA, com o apoio do MDS e da UNESCO.

O Encontro se distingue da Conferência Nacional num aspecto importante, a Conferência tem caráter propositivo para a política nacional, enquanto o Encontro possui um caráter avaliativo das ações e políticas nacionais correntes em torno da SAN. No entanto, como a Conferência, o Encontro seguiu um ritual preparatório. O ritual envolveu a organização dos documentos que subsidiaram os participantes, os debates e as contribuições que foram agregadas aos relatórios, até comporem um documento nacional. Segundo os relatórios do evento, nos Encontros, os debates simbolizaram a preocupação de absorver os diálogos e constatações surgidas nos espaços prévios ao evento nacional, que posteriormente também foram compostas num documento final do evento.

Para realizar o balanço da implementação das proposições da II CNSAN – na forma de ações e políticas públicas de iniciativa dos governos e da sociedade civil, – o CONSEA aglutinou as 153 proposições da II CNSAN em quatro grandes blocos: Questões institucionais; Aspectos relacionados à produção; Aspectos relacionados ao acesso; Ações de saúde e nutrição, que foram desdobrados em quatorze eixos temáticos.

Os blocos e eixos temáticos constituíram uma matriz a ser enviada aos órgãos do governo federal. Foi solicitado que estes respondessem três questões prioritárias sobre a SAN: i) desenvolvimento de ações que contemplassem (plena ou parcialmente) as proposições prioritárias aprovadas na II CNSAN, com justificativa nos casos de resposta positiva ou negativa; ii) em caso positivo, descrição das ações implementadas contendo objetivos, beneficiários, forma de implementação, parceiros, metas e resultados obtidos em 2004 e 2005 e formas de monitoramento e avaliação; iii) outras ações desenvolvidas que correspondam às proposições não prioritárias (BRASIL -CONSEA, 2006).

As respostas encaminhadas pelos órgãos federais foram sistematizadas em tabelas, de forma permitir um balanço das políticas e ações do governo federal. Segundo o CONSEA, o balanço refletiu as características e a qualidade das informações, adquirindo caráter de prestação de contas do governo federal; e, na medida do possível, incorporou avaliações do Conselho sobre cada uma das questões informadas. O balanço foi, também, solicitado às representações e movimentos sociais de expressão nacional vinculados à SAN, com objetivo de identificar as ações que eles desenvolveram no período e que tiveram incidência sobre políticas públicas.

As respostas destas representações e movimentos sociais, somadas às informações colhidas nos eventos preparatórios, compuseram um quadro das iniciativas da sociedade civil brasileira no campo da SAN, quadro este analisado no Encontro Nacional. Segundo o

CONSEA, o Encontro não tinha um caráter avaliativo, mas pretendia, sobretudo, observar possíveis avanços na construção de uma Política Nacional de SAN (BRASIL - CONSEA, 2006). Em nossa interpretação, no entanto, o evento possui, sim, um caráter avaliativo, no sentido de identificar o que se avançou entre as proposições das Conferências e as decisões políticas associadas à SAN. Veremos isso com mais detalhes, no terceiro capítulo.

O que estamos tentando mostrar, aqui, é que, em termos quantitativos, o Encontro Nacional *II CNSAN+2anos* foi mais um espaço de participação social e debate sobre SAN que procurou aproximar a sociedade civil e poder público. A participação que ocorreu nesse espaço envolveu cerca de 400 participantes. Infelizmente, não temos informações sobre a lista dos participantes do evento, o que poderia contribuir para identificarmos quais eram os segmentos sociais envolvidos. Observando os relatórios do evento, podemos constatar que ele obteve sucesso, pois entre seus objetivos estava a aprovação da LOSAN, a implementação do SISAN e a construção da Política Nacional de SAN, que configuraram resultados efetivos no segundo semestre de 2006.

Conforme um entrevistado representante da sociedade civil, a *Conferência +2 anos* é uma “grande inovação” do CONSEA. Na opinião dele, o evento tem potencial para gerar uma cultura do controle social, pois é um instrumento que permite perguntar ao governo o que ele está fazendo pela questão da SAN. Ao mesmo tempo, o governo, por meio de seus Ministérios, responde as questões colocadas e participa do evento. A proposta do evento, na opinião do entrevistado, é gerar um comprometimento daqueles que são argüidos sobre as ações e políticas governamentais.

Outro entrevistado também representante da sociedade civil mencionou a *Conferência +2 anos* é um mecanismo que precisa ser aprimorado, pois entende que ele ficou como um “anexo” à Conferência e não como um “capítulo” da Conferência. Para o entrevistado, é necessário rever a metodologia do evento, pois ele havia demandado muita energia e documentos que, por exemplo, foram muito pouco aproveitados para realizar uma pressão política no governo federal. Isto indica uma limitação deste espaço de participação, que embora sirva para realizar um balanço das ações governamentais e da sociedade civil, ainda carece de respaldo político, num sentido mais deliberativo. Como veremos adiante, o encontro *Conferência +2 anos* se tornou rotina e voltou a acontecer dois anos após a III CNSAN.

#### **1.4. Mobilização e LOSAN (Lei 11.346 de 15.09.2006)**

A aprovação da LOSAN deu início à institucionalização de um projeto democrático-participativo para a SAN, basicamente por dois motivos. Primeiro, em função do conteúdo da Lei em si, que legaliza a participação social na construção da Política Nacional de SAN, e reconhece as Conferências Nacionais como foro máximo definidor das diretrizes e políticas que nortearão a Política Nacional. Segundo, em função da mobilização para a aprovação da Lei Nacional.

A criação do Projeto da LOSAN foi um encaminhamento da II CNSAN e teve por objetivo referendar legalmente o compromisso do Estado com as políticas alimentares, seguindo o exemplo do que ocorreu com a Lei Orgânica da Saúde (8080/90). A LOSAN começou a ser discutida dentro do CONSEA logo depois da II CNSAN e foi tema de inúmeros encontros do Conselho. As discussões discorriam sobre a estruturação do SISAN, inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS).

Basicamente, a LOSAN regulamenta o SISAN, reconhecendo as Conferências e os Conselhos (Nacional, estaduais e municipais) como componentes essenciais do sistema. Conforme o sistema, as Conferências têm um papel central de indicar os princípios e

diretrizes que nortearão o CONSEA na construção de uma Política Nacional de SAN. Outro componente importante do sistema, que só foi instituído depois da Lei, foi a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), criada pelo Decreto nº 6.273/2007, com a missão de promover a articulação e integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal relacionados à SAN em todo o Brasil. A CAISAN institucionalizou a articulação intersetorial, até então realizada pelo grupo de trabalho do PFZ<sup>45</sup>.

Segundo os dados do CONSEA, o projeto da LOSAN foi apresentado à Câmara dos Deputados pela Presidência da República no dia 17 de outubro de 2005, onde foi aprovado por unanimidade em três Comissões, e encaminhado ao Senado Federal (protocolado dia 05.07.2006). No Senado, o projeto da LOSAN foi aprovado por unanimidade em caráter de urgência pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e em seguida, aprovado no Plenário do Senado Federal (05.09.2006). No dia 15.09.2006 foi sancionada pelo Presidente da República (Lei nº 11.346).

Ao longo deste período, várias mobilizações foram realizadas em prol de sua aprovação. Houve um abaixo-assinado (envolvendo mais de 11 mil assinaturas), pronunciamento favorável da pesquisadora Anna Castro (filha de Josué de Castro), audiência pública com o MDS e um ato de apoio ao Projeto de Lei no final do Encontro Nacional *II CNSAN+2anos* (onde participaram cerca de 400 pessoas).

Entre os princípios da LOSAN (Art.8, III), está a participação social. Conforme a Lei, deve ser assegurada a “*participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas de governo*”. No entanto, não podemos ser ingênuos de pensar que por constar na Lei, a participação social será garantida e institucionalizada; mas, de antemão, este aspecto representa um passo importante para o reconhecimento da importância da participação social nas decisões voltadas à SAN.

Segundo a LOSAN, cabe ao CONSEA, mediante encaminhamentos das Conferências Nacionais, estabelecer os princípios e diretrizes de SAN, auxiliado pela CAISAN criada pelo Executivo Federal. Cabe ao CONSEA convocar as Conferências Nacionais (Art.11. II) com periodicidade não superior a quatro anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio aprovado pelo CONSEA e pelos participantes da Conferência Nacional. A LOSAN determina que as Conferências Nacionais devem ser precedidas de Conferências estaduais, distrital e municipais, convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Nestes eventos, devem ser escolhidos os delegados para a Conferência Nacional.

A aprovação da LOSAN deu início a um segundo momento nessa terceira fase, o que chamamos aqui de institucionalização de um projeto democrático-participativo da SAN.

## **2. Segundo Momento – Institucionalização**

A realização da III CNSAN, que aconteceu no prazo estipulado na segunda, configurou uma rotina na prática das Conferências, assim como também a realização do Encontro Nacional *III CNSAN+2*, o que indica o princípio de um processo sistemático de acompanhamento das propostas das Conferências Nacionais. A mobilização em prol da

---

<sup>45</sup> Presidida e secretariada pelo MDS, a CAISAN articula 19 ministérios na discussão de programas e ações dessa temática e responde pela elaboração, coordenação e execução da Política Nacional de SAN, a partir das diretrizes definidas nas Conferências Nacionais. A CAISAN também institui comitês técnicos que realizam análises, ações, relatórios e publicações específicas, de acordo com demandas e necessidades relacionadas à sua área de atuação.

aprovação do PL da Merenda Escolar e da PEC 64 mostra que, além do funcionamento regular dos componentes do sistema, a participação da sociedade civil tem sido determinante para a efetiva execução das propostas das Conferências.

## **2.1. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007)**

A organização da III CNSAN teve início logo após a aprovação da LOSAN, que oficialmente responsabilizou o CONSEA de convocar a Conferência Nacional. O Regimento da III CNSAN foi aprovado em 26 de setembro de 2006 (Resolução nº2), e apresentava mais detalhamentos que o regimento da II CNSAN.

De modo geral, entre estes dois regimentos há muitas semelhanças, e ao mesmo tempo, algumas diferenças importantes, como a definição de uma maior diversidade entre os participantes da III CNSAN, que veremos mais detalhadamente no segundo capítulo desta tese. Neste sentido, entre os sete capítulos que compõem o regimento da III CNSAN, destacamos o quinto capítulo, que trata da composição dos delegados membros do evento. O critério utilizado na II CNSAN indicava o número de representantes conforme a população dos estados e o índice de população em situação de insegurança alimentar, o que foi mantido.

A maior inovação no regimento da III CNSAN foi a definição de que 20% do total de delegados escolhidos fossem indicados conforme critérios de raça e etnia, além de valorizar a participação feminina. A diversidade na composição da III CNSAN está associada a um movimento importante no processo político brasileiro. Há, recentemente, no país, o reconhecimento político do governo federal a segmentos até então invisíveis à política pública. Algumas Secretarias Especiais foram criadas para esses segmentos e eles foram, aos poucos, sendo incorporados nos espaços de participação social, entre eles o CONSEA e as Conferências Nacionais (por exemplo, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos).

A ampliação da diversidade na composição dos membros da III CNSAN não foi um processo harmônico em sua definição, como também não foi a convivência entre os participantes no evento nacional (o que veremos no próximo capítulo). Foi citado por alguns entrevistados que a orientação de eleger representantes de populações de terreiro nos estados, por exemplo, caso do estado do Mato Grosso do Sul, resultou em momentos de tensão. Segundo um entrevistado representante do poder público, a tensão existiu porque havia muito preconceito em alguns estados, ou ainda, pelo simples fato de que os representantes de comunidades de terreiros tinham pouca visibilidade em alguns estados e esta visibilidade estava sendo possibilitada pela definição dos participantes na III CNSAN, o que exigia certa organização do movimento em cada estado brasileiro. Enquanto em alguns estados, como na Bahia, as comunidades de terreiro já gozavam de reconhecimento e organização, em outros estados esta condição ainda precisava ser estabelecida. Assim, a determinação da participação desse segmento na III CNSAN contribuiu para a organização e reconhecimento deste segmento e de outros, característicos de regiões específicas no Brasil. É o caso dos faxinaleiros no estado do Paraná e dos pomeranos no estado do Espírito Santo.

A ampliação na diversidade da composição da III CNSAN indica um aspecto positivo nos termos da participação social. Ao defender uma maior diversidade na participação, a organização do evento corrobora com a idéia da institucionalização de um projeto democrático-participativo da SAN, que visa uma maior igualdade na construção e formulação de políticas públicas.

O objetivo geral da III CNSAN era “*indicar proposições para a construção do SISAN*”. Entre os objetivos específicos, propunha-se estabelecer:

*“...I - diretrizes de Soberania e SAN como eixos estratégicos para o desenvolvimento com sustentabilidade; I - bases para o marco regulatório e implementação do SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade; III - diretrizes, eixos e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; IV - orientações para que o Estado Brasileiro promova sua soberania alimentar e contribua para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional...” (RESOLUÇÃO nº2 de 26.09.2006).*

Em virtude de atrasos nos eventos preparatórios, a III CNSAN ocorreu em julho de 2007. A etapa Municipal e Sub-Regional, realizada entre outubro de 2006 e março de 2007, envolveu 536 Conferências Municipais e/ou Regionais e 46 seminários e encontros preparatórios. Estes eventos contaram com cerca de 60.000 participantes. A determinação de que cada CONSEA Estadual poderia definir a melhor forma de realizar o processo preparatório da sua Conferência Estadual – tendo como referência um manual produzido pela comissão organizadora – permitiu que em alguns estados houvesse Conferências Municipais e em outros, Conferências Sub-Regionais, reunindo grupos de municípios (BRASIL - CONSEA, 2007b).

A etapa Estadual, realizada até 30 de abril de 2007, ocorreu em 26 Estados e no Distrito Federal. Teve aproximadamente 9.000 participantes, dentre os quais 1.143 representantes da população negra, povos indígenas, comunidades quilombolas, de terreiros e outros povos e comunidades tradicionais. Nesta etapa, foram eleitos os delegados estaduais e discutidas e encaminhadas propostas para a III CNSAN, a partir do documento-base apresentado pelo CONSEA. Nos encontros estaduais, foram realizados diagnósticos e avaliações das políticas de SAN em âmbito estadual, com vistas a propostas para a atuação dos CONSEAs estaduais (BRASIL - CONSEA, 2007b).

Assim, a III CNSAN, realizada no período de 03 a 06 de julho de 2007, envolveu 1.188 delegados estaduais, 462 convidados nacionais, 50 convidados internacionais, 94 expositores e 37 representantes da imprensa, além de 164 delegados nacionais, entre conselheiros nacionais e representantes do governo federal. No evento, foram discutidas e aprovadas 145 propostas do documento-base, incorporando-se as contribuições oriundas das Conferências estaduais, do CONSEA e do governo federal, resultando no relatório final do evento.

## **2.2. Mobilização e Projeto de Lei da Alimentação Escolar (PL 2877/2008)**

O Projeto de Lei da Alimentação Escolar (PL 2877/2008) entrou em tramitação na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2008, com o objetivo de criar um marco regulatório para o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e ampliar suas ações aos alunos do ensino médio, incluindo mais de 8 milhões de jovens no Programa. Em novembro de 2008, foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados, de onde seguiu para o Senado. O PNAE é uma das principais políticas públicas de SAN do país e existe desde 1954<sup>46</sup>. Atualmente, garante a alimentação escolar para os alunos da educação infantil

---

<sup>46</sup> O PNAE instituiu o repasse automático de recursos financeiros aos estados, municípios e às escolas federais, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem a necessidade de convênio ou contrato. Outro programa associado ao PNAE é o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, que tem

(creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas; mas não abrange os alunos do ensino médio.

O PL 2877/2008 propôs que o estado brasileiro garantisse o atendimento da alimentação escolar para as escolas públicas e privadas, na perspectiva de consolidar uma mudança do paradigma, abandonando uma lógica assistencialista e assumindo a lógica da alimentação como um Direito, em vista da promoção de saúde. Entre suas diretrizes, está o fortalecimento do controle social, ao sugerir que exista um acompanhamento das ações realizadas pelos estados, Distrito Federal e Municípios sobre a oferta da alimentação escolar (PL 2877/2008).

Antes de chegar ao Congresso Nacional, o PL 2877/2008 foi analisado pelo CONSEA, pelo MEC e pela Casa Civil. A convocação para o apoio público ao PL 2877/2008 ocorreu através de um abaixo-assinado promovido pelo CONSEA, com apoio de entidades públicas e da sociedade civil. Entre elas, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) e o FBSAN. Até o PL ser aprovado na Câmara dos Deputados, ao final de 2008, 10 mil pessoas aderiram ao abaixo-assinado, que foi disponibilizado no portal do CONSEA.

O PL 2877/2008 foi aprovado no Senado em junho de 2009, na Lei nº11.947/2009<sup>47</sup>, a qual dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

A Lei nº11.947/2009 criou o PDDE, indicando que haverá assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica e às escolas de educação especial. O PDDE prevê que a assistência financeira seja definida anualmente, com base no número de alunos matriculados, onde os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos que garantam o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

O PL 2877/2008 foi encaminhado pelo governo federal no início de 2008, sendo aprovado pela Câmara dos Deputados, por unanimidade, em novembro. A matéria seguiu para deliberação e votação no Senado Federal, onde enfrentou resistências. Em janeiro de 2009, o Presidente Lula – ao se reunir com governadores das regiões Norte e Nordeste para discutir um acordo de enfrentamento das desigualdades sociais e regionais – editou a Medida Provisória 455 (MP 455). A Lei nº11.947/2009, aprovada em 2009 é, por consequência, um

como principal objetivo oferecer transporte aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira suplementar aos estados e municípios.

<sup>47</sup> Entre os destaques no PL, conforme o Artigo sétimo, há a possibilidade de firmarem-se convênios com entidades representativas dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, para a aquisição e distribuição dos alimentos, de forma a garantir a essa população o acesso ao alimento e o respeito aos hábitos alimentares de sua cultura (§ 7º do art. 6º/PL 2877/08). Também são destaques os Artigos décimos primeiro e décimo segundo, que tratam do Cardápio e da responsabilidade técnica do Nutricionista, propondo a substituição da obrigatoriedade de aplicação de 70% do montante dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a aquisição de gêneros alimentícios para a preparação e oferta da alimentação escolar em produtos básicos por cardápio elaborado pelo nutricionista, respeitando-se as referências nutricionais, hábitos alimentares e tradição alimentar de cada localidade; e pautando-se na sustentabilidade e na diversificação agrícola da região, observado o disposto no artigo 2º, do PL, que trata das diretrizes da alimentação saudável (Art.11º e 12º do PL 2877/08). Os artigos décimo segundo e décimo terceiro tratam, ainda, do apoio ao desenvolvimento sustentável, com o incentivo de aquisição de gêneros alimentícios em âmbito local e, ainda, garantindo a participação dos agricultores familiares e dos empreendedores familiares, a partir da obrigatoriedade da utilização mínima de 30% do montante de recursos financeiros federais repassados na compra de alimentos por eles produzidos, permitindo, inclusive, compras sem a necessidade de licitação, desde que os preços sejam compatíveis com o do mercado (Art. 12º e 13º do PL- 2877/08).

Projeto de Lei de Conversão (PLV) 08/09, decorrente de alterações feitas pela Câmara dos Deputados à MP 455/09.

### **2.3. CONSEA Gestão 2007/09 e 2009/11**

A gestão do CONSEA 2007/09 começou a ser definida em junho de 2007, quando o governo federal lançou a Resolução nº2 (05.06.2007), instituindo uma comissão responsável por elaborar uma proposta de representação da sociedade civil para compor o CONSEA. Esta comissão foi submetida à aprovação do Presidente da República e foi responsável por indicar os representantes que foram nomeados a titulares e suplentes da gestão do CONSEA 2007/09, mandato de dois anos (Decreto de 22 de outubro de 2007).

Os representantes nomeados iniciaram um debate para a indicação do novo Presidente. Foi indicado o nome de Renato Maluf (FBSAN/CPDA/UFRRJ); nomeado pelo Decreto de 13.11.2007, que o designou Presidente do CONSEA por um período de 2 anos e deu outras providências. Em 2009, Renato Maluf foi reconduzido ao cargo, por um prazo de mais dois anos, pelo Decreto 19.11.2009.

Na gestão 2007/09, estavam presentes 19 representantes do poder público e 38 da sociedade civil, totalizando 57 membros titulares. Na gestão anterior, havia 17 representantes do poder público e 42 da sociedade civil, totalizando 59 membros titulares. Na nova composição do CONSEA, as mudanças incluíram a participação de representantes de dois novos Ministérios, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério das Relações Exteriores e a exclusão dos representantes dos CONSEAs estaduais, que eram da sociedade civil.

Os trinta e oito cargos da sociedade civil foram ocupados pelas seguintes entidades: Fórum Brasileiro de Economia solidária (FBES), CONTAG, Pastoral da Criança, FETRAF, Agentes de Pastoral Negros (APN), Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Rede Evangélica Nacional Ação Social (RENAS)/ Instituto Nacional Josué de Castro, Federação Nacional das Associações de Celíacos<sup>48</sup> do Brasil (FENACELBRA), Universidade Federal do Ceará, Confederação Nacional de Agricultura (CNA), FBSAN, Fórum Nacional de Reforma Agrária, Comitês de Entidades de Combate a Fome e pela Vida (COEP), Rede de Informação e Ação pelo Direto a se Alimentar (FIAN), Associação Brasileira da Indústria e do Comércio (ABIA), Universidade Federal Fluminense, CUT, Universidade Federal de Pernambuco, Movimento Interestadual, Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), FBSAN, Associação Brasileira pelo Direito Humano a Alimentação Adequada (ABRANDH), Articulação do Semi-Árido, CNBB, Confederação Nacional de Pescadores e Aqüicultores (CNPA), Associação Sulina de Crédito e Assistência Técnica, Conselho Federal de Nutricionistas, Movimento de Combate a Fome, Universidade Federal do Paraná, Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Rede de Educação Cidadã, Central Geral dos Trabalhadores no Brasil (CGTB), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Rede Nacional das Religiões Afro - Brasileiras e Saúde.

Ao longo dos anos, houve alterações na composição do CONSEA, desde sua primeira gestão em 1993/94 até a atual, que podemos ver no quadro 1.1, abaixo. As mudanças ocorreram entre as representações do poder público e também da sociedade civil. A seguir,

---

<sup>48</sup> Celíacos são portadores de intolerância permanente ao glúten.

vamos comentar tais modificações, inicialmente tratando das representações da sociedade civil e depois do poder público.

No âmbito das representações da sociedade civil, constatamos que algumas entidades e redes de entidade se mantêm desde 2003 no Conselho, como a ABIA, a ASA, a ASBRAN, a CNBB, a CGTB, a CUT, o FBSAN, a FETRAF e o IMIP PE. Outras entidades ou redes entraram mais recentemente, como o FBES, a FENACELBRA, o MIQCB, a CNA e a COIAB. Um aspecto importante, na transição da composição da gestão 2004/07 para a gestão 2007/09, é que os representantes dos CONSEAs estaduais, que ocupavam 9 vagas, deixaram de participar do Conselho.

Por um lado, as mudanças indicam que as representações incluídas ganharam mais expressão no Conselho. Conforme um entrevistado representante da sociedade civil, a inclusão dessas representações procurou responder à demanda por participação de segmentos que passaram a se apropriar do tema da SAN mais recentemente, por exemplo, as representações das quebradeiras de coco babaçu (MIQCB), de indígenas da Amazônia (COIAB) e de celíacos (FENALCEBRA). A inclusão também procurou responder à demanda de representações mais recentes, como é o caso do FBES (oficializado em 2003) e da FENALCEBRA (criada em 2006).

Por outro lado, a retirada dos representantes dos CONSEAS estaduais indicou, conforme um entrevistado representante da sociedade civil, que a composição do CONSEA Nacional não era um mero somatório de representantes dos Conselhos estaduais; mas, sim, uma composição a partir de representações da sociedade civil com influência nacional. Essa mudança, no entanto, não parece ter agradado a todos os membros do Conselho, pois até hoje, segundo outro entrevistado representante da sociedade civil, em plenárias do CONSEA Nacional seguidamente surgem reclamações de que o funcionamento do Conselho seria mais efetivo se nas plenárias fosse obrigatória a presença de todos os presidentes dos CONSEAs estaduais.

**Quadro 1.1 – A sociedade civil na composição do CONSEA, 1993 a 2011.**

CONSEA - Sociedade Civil			
Gestão			
Gestão 1993/94	2003/04	2004/07	2007/09 e 2009/11
Presidente Bispo Dom Mauro Morelli	Presidente Luiz Marinho, (CUT Nacional)	Presidente Francisco Menezes, (IBASE/FBSAN)	Presidente Renato Maluf, (CPDA/UFRRJ)
21 membros	38 membros	42 membros	38 membros
Centrais Sindicais Igreja ONGs Universidades, Setor empresarial Profissionais liberais vinculados a entidades publicamente comprometidas com o tema da SAN	ABIA ABRA ABRAS Ação da Cidadania – ES AEVB ANA ASA/MOC ASBRAN Bispo Duque de Caxias/FBSAN CEERT CGTB CNBB CNM COEP CONTAG, Coordenação Nacional DST/AIDS, CPT/MST CUT FETRAF-SUL Força Sindical Fundação Djalma Guimarães Fundação Gol de Letra GTA Hospital Alberto Einstein IBASE/FBSAN IDEC Igreja Universal do Reino de Deus IMIP PE Instituto ETHOS Instituto Polis/ABONG OCB ONG Humanos Direitos SESC/Mesa São Paulo UFRJ/FBSAN Unicamp/ONG Apoio Fome Zero Wará – Instituto Indígena Brasileiro	ABIA ABRA Ação da Cidadania ES ACBANTO ASA/MOC ASBRAN CFSS CGTB COEP CONIC CONSEA BA CONSEA-CE CONSEA-MA CONSEA-MG CONSEA-PA CONSEA-PE CONSEA-PR CONSEA-RS CONTAG, Coordenação Nacional CONSEA-PA CONSEA-PE CONSEA-PR CONSEA-RS CUT FASE /FBSAN FETRAF-Sul IBASE/FBSAN IMIP PE Instituto Ethos Instituto Pólis MST OCB ONG Humanos Direitos ONG Apoio Fome Zero Organizações indígenas Pastoral da Criança PESACRE PUC-MG SESC/Mesa São Paulo, CONSEA MS Talher GO UFRRJ/FBSAN Visão Mundial	ABIA ABRANDH ANA APN APOINME ASA/MOC ASBRAN Associação Sulina de Crédito e Assistência Técnica CFN CGTB CNA CNBB CNPA CNSA COEP COIAB CONAQ CONTAG CUT FBES FBSAN/IBASE FBSAN/UFRRJ FENACELBRA FETRAF FIAN FNRA MIQCB Movimento de Combate a Fome Pastoral da Criança Rede de Educação Cidadã Rede Nacional das Religiões Afro - Brasileiras e Saúde. (RENAS) Instituto Nacional Josué de Castro UFC UFF UFPE UFPR
ABIA - Associação Brasileira da Indústria Alimentícia ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária ABRANDH – Assoc. Brasileira pelo Direito Humano à Alimentação Adequada ABRAS - Associação Brasileira de Supermercados ACBANTU – Associação Cultural do Patrimônio Bantu AEVB - Associação Evangélica Brasileira ANA - Articulação Nacional de Agroecologia APN - Agentes de Pastoral Negros APOINME - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, MG e ES ASA - Articulação do Semi-Árido ASBRAN - Associação Brasileira de Nutrição CEERT - Centro de Estudos das Relações do Trabalho CFN - Conselho Federal de Nutricionistas CFSS - Conselho Federal de Serviço Social CGTB - Central Geral dos Trabalhadores no Brasil CNA - Confederação Nacional de Agricultura CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil CNM - Confederação Nacional de Municípios CNPA - Confederação Nacional de Pescadores e Aquicultores COEP - Comitês de Entidades de Combate a Fome e pela Vida COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira CONAQ – Coord. Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas CONIC - Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	CPT - Comissão Pastoral da Terra CUT - Central Única dos Trabalhadores FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional FENACELBRA – Fed. Nacional das Associações de Celiacos do Brasil FETRAF - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar FIAN - Rede de Informação e Ação pelo Direto a se Alimentar FNRA - Fórum Nacional de Reforma Agrária GTA - Grupo de Trabalho da Amazônia IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor IMIP PE - Instituto Materno Infantil de PE MIQCB - Movimento Interestadual Quebradeiras de Coco Babaçu MOC - Movimento de Organização Comunitária MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra OCB - Organização das Cooperativas do Brasil PESACRE – Grupo de Pesq.e Ext. em Sist. Agroflorestais do Acre PUC - Pontifícia Universidade Católica RENAS - Rede Evangélica Nacional Ação Social (RENAS) UFCE - Universidade Federal do Ceará UFF - Universidade Federal Fluminense UFPE - Universidade Federal de Pernambuco UFPR - Universidade Federal do Paraná UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas		

Fonte: elaboração própria

Conforme Burlandy (2011:67), houve mudanças nas representações da sociedade civil participantes na composição do CONSEA Nacional, incluindo a gestão de 1993/94 e as gestões de 2003 à 2011. Segundo a autora, diferentes segmentos sociais ganharam espaço progressivo a partir de 2003, como pescadores; portadores de necessidades alimentares especiais; organizações ligadas à temática de gênero; questões étnico-raciais; agroecologia; direitos humanos. Já integravam o CONSEA 1993/94 organizações como as universidades, a Ação da Cidadania, as representações religiosas, as organizações de agricultura alternativa e as associações profissionais, especialmente na área de Nutrição.

A autora faz uma comparação entre as instituições da sociedade civil que participam do CONSEA e aquelas que participaram do Conselho da Comunidade Solidária e da Comissão Intersetorial da Alimentação e Nutrição (CIAN)<sup>49</sup>. E conclui que as diferenças indicam algumas tendências, como o progressivo afastamento de representantes do setor privado lucrativo no CONSEA, especialmente da indústria de alimentos, apesar de mantida formalmente sua representação e sua participação mais constantes no CIAN. Este afastamento, conforme a autora, decorre muito dos conflitos postos no CONSEA pela ênfase em mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e consequentes repercussões no setor privado.

No entanto, constatamos que a partir da gestão 2007/09 do CONSEA, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) passou a integrar o Conselho, contradizendo a tendência supracitada. Em nossa opinião, isto mostra que o segmento do setor privado lucrativo, que representa o setor mais capitalizado da agropecuária brasileira, no caso a CNA, reconhece a importância política do CONSEA, a ponto de não dispensar a vaga que dispõe nesse Conselho, mesmo que, no conjunto do CONSEA, suas opiniões possam não ter significativa expressão política.

Outra ausência na última gestão do CONSEA citada pela autora é a não participação de representantes de redes de supermercados. No âmbito do movimento sindical, os setores mais envolvidos com a questão da SAN são os trabalhadores rurais, ainda que a CUT participe desde 2003. O MST e a Via campesina, mesmo não participando de forma mais institucionalizada, politizaram questões estratégicas, como a soberania alimentar. Entre as associações e conselhos de classe destacam-se aqueles ligados à nutrição, que foram estratégicos na inserção da temática. A participação de organizações de consumidores ainda é incipiente (BURLADY, 2011:68).

A participação incipiente de consumidores é, na opinião de uma entrevistada representante da sociedade civil, uma lacuna na construção da noção de SAN no Brasil. Para ela, a noção de SAN no país ainda guarda resquícios de equívocos, em três frentes. Primeiro, há que se superar a visão de que SAN significa assistência alimentar. Segundo, é necessário superar equívoco é que SAN implica uma tônica na produção alimentar, sem considerar os outros elos da cadeia alimentar. Terceiro, há que se problematizar ainda, e muito, a questão do consumo alimentar, nos termos da produção orgânica *versus* produção convencional; dos produtos saudáveis à alimentação, em contraposição aos alimentos excessivamente calóricos; dos produtos dentro dos padrões sanitários etc. Em função dos argumentos da entrevistada, podemos dizer que o CONSEA trata principalmente de questões associadas à produção alimentar, ao rural; o que parece não motivar muito a participação de organizações urbanas, como as organizações de consumidores. Isso explicaria, em parte, a ausência dessas representações no Conselho.

---

<sup>49</sup>A CIAN é composta por representantes de diferentes setores de governo, sociedade civil e setor privado lucrativo que subsidia o Conselho Nacional da Saúde na avaliação e monitoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, formulada em 1999 (BURLANDY, 2011:66).

No âmbito da composição do poder público no CONSEA, ao longo das gestões estudadas, a mudança observada foi a inclusão dos Ministérios da Ciência e Tecnologia e Relações Exteriores, como se observa no quadro 1.2.

<b>Quadro 1.2 – O poder público na composição do CONSEA, 1993 a 2011</b>			
<b>Poder público</b>			
<b>Gestão</b>			
1993/94	2003/04	2004/07	2007/09 e 2009/11
8 membros	13 membros	17 membros	19 membros
Min. Fazenda Min. Planejamento Min. Agricultura Min. Trabalho Min. Saúde Min. Educação Min. Bem-Estar Social Secretaria Geral da Presidência da República.	MESA MA MDA ME MF MMA MPO MS MET MEI Secretaria Especial de Ação Social Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Geral da Presidência da República.	MDS MAPA MCidades MDA ME MF MMA MPOG MS TEM MIN Secretaria Especial de Agricultura e Pesca Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres Secretaria Especial de Direitos Humanos Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial Secretaria Geral da Presidência da República Assessoria Especial da Presidência da República	MDS MAPA MCidades MDA ME MF MMA MPOG MS TEM MIN MCT MRE Secretaria Especial de Agricultura e Pesca Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres Secretaria Especial de Direitos Humanos Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial Secretaria Geral da Presidência da República Assessoria Especial da Presidência da República
MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome MA ou MAPA - Ministério da Agricultura/ Agricultura, Pecuária e Abastecimento MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; ME – Ministério da Educação MF - Ministério da Fazenda MMA – Ministério do Meio Ambiente MPO ou MPOG – Ministério do Planejamento e Orçamento/ Planejamento, Orçamento e Gestão MS - Ministério da Saúde MET - Ministério do Estado do Trabalho MEI ou MIN – Ministério Estado da Integração/Integração Nacional MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia MRE - Ministério das Relações Exteriores MCidades - Ministério das Cidades Fonte: elaboração própria			

Ao longo das gestões do CONSEA, o que se observa é que houve um aumento, em termos numéricos, na composição dos membros. Este aumento se estabiliza entre 59 e 57 membros a partir de 2004, como podemos ver no quadro abaixo. A redução na participação da sociedade civil (de 42 para 38) e o aumento da participação do poder público (de 17 para 19) foram encarados, por alguns entrevistados, como um ajuste na composição do Conselho, que parece não ter tido consequências destacáveis.

<b>Gestão</b>	<b>Composição</b>		
	<b>Sociedade Civil</b>	<b>Poder Público</b>	<b>Total</b>
Gestão 1993/94	21	8	29
Gestão 03/04	38	13	51
Gestão 04/07	42	17	59
Gestão 07/09	38	19	57
Gestão 10/11	38	19	57

Fonte: elaboração própria

## 2.4. Encontro *III Conferência +2 anos (2009)*

O Encontro da *III Conferência +2 anos* deu continuidade ao processo instaurado em 2006, com o primeiro evento do gênero. As orientações para a organização do encontro em 2009 foram aprovadas em plenária do CONSEA em 29 de abril de 2009, quando foi definida a data e o local, a programação, a determinação dos participantes e o conteúdo e metodologia do processo preparatório para o encontro nacional. Conforme o documento, o objetivo do encontro foi realizar um balanço das proposições da *III CNSAN*, ocorrida em julho de 2007, e iniciar o processo de preparação da *IV CNSAN*. O Encontro era de caráter nacional, organizado pelo CONSEA e pelo MDS.

O evento nacional ocorreu nos dias 29, 30 de setembro e 01 de outubro de 2009, em Brasília-DF, e debateu o momento de crise dos alimentos e o andamento do Projeto de Emenda Constitucional 047/2003, que tratava da inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, além de realizar um balanço da *III CNSAN* e uma preparação da *IV CNSAN*.

O Encontro reuniu 350 participantes, distribuídos entre conselheiros nacionais do CONSEA, representantes estaduais e convidados<sup>50</sup>. No evento, os participantes foram divididos em 10 grupos de trabalho, com o objetivo de debater desafios e metas prioritárias para a construção da Política Nacional de SAN, do SISAN e para a organização da *IV CNSAN*. Quatro grupos de textos serviram de subsídios para o debate: um documento de balanço do governo federal; textos sobre o SISAN; documentos(s) sobre a Política Nacional de SAN; e um documento de sistematização dos eventos regionais preparatórios para o evento nacional. Os debates foram registrados e apresentados pelo coordenador de cada grupo em uma plenária.

Entre junho e agosto de 2009, ocorreram cinco encontros regionais de Conselhos estaduais de SAN, com a participação de representantes da sociedade civil e do governo de cada Estado da respectiva Região. Os Encontros Regionais foram planejados e pactuados durante a *IV* e a *VI* reuniões da Comissão de Presidentes dos Conselhos estaduais de SAN, instituída pelo Decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007 (BRASIL-CONSEA, 2009a).

---

<sup>50</sup> Conforme o documento “Orientações”, disponível no site do evento, a distribuição contemplaria: Conselheiros Nacionais do CONSEA (105 pessoas - titulares, suplentes, representantes de governo e observadores); Representantes Estaduais (162 pessoas - 6 pessoas por estado, sendo 4 representantes da sociedade civil e 2 representantes governamentais, incluindo o Presidente do CONSEA) e; Convidados (83 pessoas - representantes de entidades parceiras, técnicos governamentais e movimentos sociais, entre outros). Total de 350 pessoas (BRASIL-CONSEA, 2009a).

A metodologia de realizar eventos preparatórios para as *Conferências +2 anos* já havia sido adotada no primeiro evento em 2006; a mudança foi a centralidade dada à análise de três temas: a Política Nacional, o SISAN e a organização da IV Conferência.

As semelhanças entre as Conferências Nacionais e os Encontros *Conferências+2 anos* confundem alguns participantes. Tal percepção é corroborada por um alerta dado ao final do documento preparatório para o evento, que indicava “*lembra entre os participantes que o evento não se tratava de uma conferência, mas de um Encontro*” (BRASIL-CONSEA, 2009a). Em nossa opinião, a confusão parece ser reflexo de um processo de criação de dois espaços participativos que têm objetivos distintos, mas cuja diferença ainda precisa ser melhor esclarecida. Na Conferência, o destaque é dado ao caráter propositivo do evento, enquanto nos Encontros *Conferência + 2 anos*, a ênfase é dada à avaliação das propostas emanadas das Conferências frente às ações governamentais e às ações da sociedade civil.

Outra questão que surgiu nas entrevistas é que alguns entrevistados pareceram muito favoráveis aos Encontros *Conferências+2 anos* para a avaliação das propostas das Conferências; enquanto outros disseram que o evento não tem a eficiência esperada, já que nem sempre a metodologia empregada foi a mais apropriada. Nesta questão, não houve diferença significativa entre as opiniões de representantes do poder público e da sociedade civil. Todos os entrevistados, no entanto, reconhecem no evento um importante instrumento de controle social que deve ser muito bem aproveitado pelo CONSEA, e que poderia, inclusive, ser reproduzido para avaliar outras conferências, opinião da qual partilhamos.

## 2.5. Mobilização pelo Projeto Emenda Constitucional 064/2007 (2010)

Outro espaço importante de mobilização social na construção do projeto democrático-participativo da SAN foi a mobilização pela aprovação da PEC 047/2003, que resultou na aprovação do PEC 64, a que inclui a alimentação entre os direitos sociais da Constituição Federal.

A principal mobilização pela PEC 047/2003 foi um abaixo-assinado contendo cerca de 50 mil assinaturas de apoio à proposta. Ele foi entregue à Câmara dos Deputados no dia 01 setembro de 2009, em um ato simbólico convocado pelo CONSEA e pela Frente Parlamentar de SAN<sup>51</sup>, acompanhado de 300 manifestantes que – vestidos com uma camiseta “alimentação, direito de todos” – bateram colheres em pratos de alumínio e chamaram a atenção do Congresso Nacional. O ato contou com a presença de membros da Frente Parlamentar<sup>52</sup>, representantes do governo federal e entidades da sociedade civil que têm assento no CONSEA, como a ABRANDH, o FBSAN e a ActionAID. A manifestação fazia parte da programação do Encontro III *Conferência +2anos*.

A mobilização pela PEC 047/2003 teve início em março de 2009, através de uma campanha promovida pelo CONSEA em prol da aprovação do PEC, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, cujo objeto era a inclusão, no artigo 6º da Constituição Federal, do

<sup>51</sup> A Frente Parlamentar da SAN foi instalada em 10 de abril de 2007, e foi composta por cerca de 230 deputados e senadores naquele ano. Representantes de movimentos sociais, conselhos e fóruns ligados ao tema também aderiram à iniciativa, como colaboradores. O deputado federal Nazareno Fonteles (PT-PI) foi quem propôs a criação da frente, com objetivo de garantir agilidade à tramitação da PEC e demais propostas que tramitavam no Congresso Nacional em prol da SAN. (Acesso em 21.06.2011 <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2942&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2942&Itemid=2)>).

<sup>52</sup> O ato contou a presença do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), autor da PEC 047/2003, das deputadas Maria do Rosário (PT-RS), Rita Camata (PMDB-ES) e Emilia Fernandes (PT-RS), e dos deputados Alcei Guerra (PR), Nazareno Fonteles (PT-PI), Chico Alencar (PSOL-RJ) e Pedro Wilson (PT-GO). (Acesso em 30.01.2011 <[https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/noticias\\_antigas.cfm?cod=26992&ano=2009](https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/noticias_antigas.cfm?cod=26992&ano=2009)>).

direito humano à alimentação adequada e saudável. Na ocasião, a PEC 047/2003 estava sendo analisada na Câmara dos Deputados, e tinha sido aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), no dia 28 de fevereiro de 2007, mas aguardava a instalação de uma Comissão Especial para a sua relatoria e futuros encaminhamentos. Simultaneamente, estava ocorrendo a tramitação da PEC 064/2007, de autoria do Deputado Nazareno Fonteles, que regulamentava matéria idêntica à PEC 047/2003. As duas foram analisadas em conjunto pela Comissão Especial.

Conforme ofício emitido pelo CONSEA:

*“...apesar do reconhecimento dos tratados internacionais, o Conselho avaliou a urgência da inclusão de referência explícita ao direito à alimentação no campo dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, o que consideramos irá fortalecer o conjunto das políticas públicas de SAN em andamento assim como assegurar para que não haja retrocessos na sua continuidade. É justamente pelo fato de ter implementado este conjunto de políticas que o Brasil têm sido mundialmente reconhecido pela sua capacidade de enfrentar a atual crise dos alimentos..”.* (BRASIL. EXPOSIÇÃO DE MOTIVO nº 002-2009/CONSEA).

O objetivo da campanha foi criar um grande movimento, com repercussão nacional, para que a PEC fosse aprovada até o dia 16 de outubro de 2009, data em que se comemorou o Dia Mundial da Alimentação. Em função dos procedimentos burocráticos, a data oficial de aprovação da PEC 064/2007 foi 04 de fevereiro de 2010.

Resumidamente, na terceira fase procuramos mostrar, a partir de um detalhamento de eventos nacionais e mobilizações orquestradas pelo CONSEA, como se deu a construção de um projeto democrático-participativo da SAN, que ganhou espaço no cenário político. Sem dúvida, a terceira fase apresentada é a mais profícua. Nela, ocorre o encontro da idéia de um projeto democrático-participativo da SAN com o projeto político democrático-participativo do governo federal de Lula. Lembramos que este projeto se expressou institucionalmente nas novas competências atribuídas à Secretaria Geral de Governo, que propuseram e reconheceram uma nova relação política entre governo e sociedade civil para a construção de políticas públicas. Com isso, inúmeros espaços de participação da sociedade civil foram criados e eventos como as Conferências tornaram-se populares a partir de 2003 (SILVA, 2009; POGREBINSCHI e SANTOS, 2010). Para a SAN, o resultado foi a criação e a legalização de dois importantes espaços de participação, o CONSEA e as Conferências.

O primeiro momento, de (re)instalação do CONSEA e a II CNSAN, não é uma retomada da SAN como ela havia emergido no cenário político, em 1993, para a maioria dos entrevistados. Eles entendem que, a partir de 2003, se delineia algo novo, um momento da maturação do conceito de SAN entre os ativistas que militavam pelo tema. Nesse contexto, as Conferências são vistas como um novo espaço de participação, e embora elas tenham sofrido influência da I CNSA, pouco se buscou retomar as questões propostas naquele evento para a organização das Conferências que aconteceram depois, como explicado por um entrevistado representante da sociedade civil.

## Conclusão – I Capítulo

Para aqueles acostumados a trabalhar com a SAN, as informações sobre os eventos e mobilizações sociais, aqui apresentados, não são novidade. Elas são conhecidas e exploradas de diferentes ângulos pelos estudiosos do tema. Desta forma, o resgate histórico procurou mostrar como a SAN tornou-se uma questão política nacional, dando ênfase à estruturação do conceito de SAN; às políticas sociais que delimitam a SAN; como essas políticas se desenvolveram ao longo dos governos; à estrutura do Conselho Nacional e à construção da agenda brasileira da SAN. Os estudos enfatizaram a participação da sociedade civil no processo de reconhecimento do tema da SAN na agenda política nacional, e mostraram que são poucos trabalhos que observam o processo pela via da legitimidade da participação.

Considerando as implicações citadas por Dagnino et al (2006:38) para a noção de projeto político – assim como o texto “Política Nacional de Segurança Alimentar”, elaborado pelo Governo Paralelo do PT – entendemos que a sociedade civil deu início à construção de um projeto político democrático-participativo da SAN a partir de 1993. Este tinha uma dimensão conflitiva com o modelo de desenvolvimento social em curso na época, pois defendia um formato de produção que beneficiava a pequena agricultura e a produção de alimentos básicos, para o atendimento das necessidades alimentares e nutricionais da população. Também defendia a reforma agrária, por entender que a terra era patrimônio social, prevalecendo o interesse coletivo sobre o interesse individual. Todos estes aspectos contribuíam para que ele adquirisse um *status* de projeto político social, o qual carregava consigo uma visão de mundo de como tratar a pobreza, a miséria, a fome e a SAN.

A perspectiva de construção de um projeto da SAN nos fez revisitar o tema, olhando para alguns eventos e mobilizações que consideramos estruturantes para este projeto. Assim, procuramos apresentar os objetivos dos eventos e mobilizações, a quantidade e diversidade dos atores sociais envolvidos. A presença constante de algumas representações da sociedade civil indica que existia interesse desses atores em ações políticas específicas, ao mesmo tempo em que a diversidade dos atores sociais nos mostra que o projeto político para a SAN é um interesse que os une, embora isto não signifique que todos os projetos defendidos por estes atores sociais sejam convergentes.

Constatamos, além disso, que houve ao longo dos últimos 20 anos inúmeros eventos e mobilizações importantes para a SAN. Como nosso foco era a participação social e a decisão política, procuramos apresentar os eventos estruturantes da construção de um projeto democrático-participativo da SAN. Na primeira fase, apresentamos o Governo Paralelo e a Ação da Cidadania, porque foram movimentos criados por segmentos da sociedade civil para expressarem e fortalecerem a construção de um projeto democrático-participativo da SAN. Até então, não havia espaços públicos que envolvessem sociedade civil e poder público com o tema, o que só veio ocorrer após a criação do CONSEA e da I CNSA.

A segunda fase mostrou como o espaço do CONSEA foi extinto e como foi criado outro espaço público pelo governo federal, o Conselho da Comunidade Solidária, que tinha uma visão muito particular de como deveria ser a participação social. Naquela conjuntura, os espaços de participação que continuaram debatendo a SAN, como a mobilização pela organização do documento pela Cúpula Mundial da Alimentação, o FBSAN e o Encontro Nacional em Olinda tiveram uma atuação mais forte da sociedade civil, e estabeleceram escasso diálogo com o poder público federal. Assim como o Governo Paralelo e a Ação da Cidadania, novamente os espaços públicos ficaram mais restritos à participação da sociedade civil, com pouco envolvimento do poder público.

A terceira fase mostrou a retomada de espaços públicos como o CONSEA e a Conferência Nacional, já num outro momento. Conforme alguns entrevistados, tanto representantes da sociedade civil quanto do poder público, a retomada destes espaços não representa uma mera continuidade do que houve no início da década de 1990. Como disse um entrevistado representante da sociedade civil, “*não pegamos as propostas da I CNSA ou as decisões da Gestão do CONSEA 19993/94 para definir como seriam as ações do CONSEA a partir de 2003 e a organização das Conferências Nacionais posteriores*”. O que o entrevistado sugere é que o tema da SAN continuou sendo objeto de debate mesmo com a extinção do CONSEA e das Conferências.

Esta realidade mudou com a chegada do governo Lula, que se mostrou mais receptivo com a proposta democrática-participativa da SAN, (re)instalando o CONSEA e as Conferências Nacionais. Estes espaços de participação social passaram a ser recorrentes e ritualizados, conformando uma consolidação da participação na SAN. A experiência do Encontro da *Conferência +2anos* é algo interessante nos termos do controle social, pois aproxima sociedade civil e poder público, para avaliar as ações e políticas públicas a partir das propostas emanadas das Conferências Nacionais. O espaço é uma iniciativa genuína na construção do projeto democrático-participativo da SAN que não encontra similar em outros setores no governo federal. As mobilizações e atos políticos por mudanças na legislação também são exemplos de que os espaços de participação social não devem se restringir àqueles formalmente reconhecidos, mas precisam, sim, ser intensificados mediante à necessidade de respaldo político das reivindicações.

O exercício que fizemos nesse primeiro capítulo nos mostrou que, desde que a SAN surgiu no cenário político nacional, ela sempre esteve associada à construção de um projeto democrático-participativo que se fortaleceu e se manteve em disputa, por meio de mobilizações da sociedade civil. A consolidação das Conferências foi importante para o avanço na construção do projeto democrático, que provavelmente nunca vai estar totalmente consolidado.

Conforme já mencionado por Dagnino et al (2006), a coincidência de projetos políticos, entre projetos políticos da sociedade civil e da sociedade política, permite que a democracia tenha maiores possibilidades de consolidar-se. Neste sentido, o exercício que fizemos neste primeiro capítulo mostra que o projeto democrático-participativo da SAN ganhou maior expressão quando o governo federal assumiu um projeto democrático-participativo de gestão; e consolidou, no caso da SAN, três instâncias de participação para construção da sua política nacional, entre elas o CONSEA, as Conferências Nacionais e os Encontros *Conferências +2anos*.

Todos estes espaços se caracterizam por envolverem a sociedade civil e o poder público. Dois deles respeitam uma rotina respaldada na legislação; e, portanto, não são espaços passíveis de serem ignorados por outros governos. No entanto, é importante reconhecer que, embora o governo Lula tenha dado vazão para o desenvolvimento de um projeto democrático-participativo da SAN, não está bem claro o espaço político que este governo concedeu às propostas elencadas nas Conferências, o que pretendemos ver com mais detalhes no terceiro capítulo desta tese.

Por hora, a pergunta a ser feita é o que esta análise nos indica de novo? O que a construção do projeto democrático-participativo da SAN nos apresenta nos termos da participação social e da decisão política?

O que se pode concluir, em primeiro lugar, é que apenas o encontro de projetos políticos não é suficiente para consolidar a democracia e os espaços de participação. O resgate que fizemos mostra o quanto foram importantes as freqüentes mobilizações, os atos políticos e os abaixo-assinados para que o projeto democrático-participativo da SAN se fortalecesse, e para que as propostas emanadas dos espaços de participação se realizassem.

Em segundo lugar, o que se observa é que a inclusão de novos segmentos sociais entre aqueles que lutam pela SAN encorajou a construção de um projeto democrático-participativo da SAN. Além de ampliar o leque de organizações envolvidas com a temática, permitiu que o processo mantivesse a força proveniente da sociedade civil. No entanto, percebemos que, aparentemente, os novos segmentos contemplam mais o rural (quilombolas, indígenas, pescadores etc), o que não significa que o CONSEA seja um conselho voltado apenas ao rural brasileiro, mas pode facilitar que as reivindicações do CONSEA se voltem mais para as demandas destes segmentos.

Ao mesmo tempo, a composição indica uma fraqueza da participação de segmentos urbanos. Quais as consequências disto para a efetividade das decisões do CONSEA? Esta é uma questão importante, pois – ao tratar mais de questões associadas à produção alimentar, ao rural – o CONSEA parece não motivar muito a participação de organizações urbanas, como as organizações de consumidores; o que explicaria, em parte, a ausência destas representações no Conselho. Há, portanto, um lastro significativo (e importante) de segmentos sociais que podem fortalecer um projeto democrático-participativo da SAN, e pode ser acionado, tornando necessário pensar-se em como operacioná-lo.

Em terceiro lugar, a construção de um projeto democrático-participativo da SAN nos mostra o quanto é importante ter espaços de participação com diferentes funções, que reúnam a sociedade civil e poder público, para “sensibilizar” a sociedade política. Vimos que a criação de uma Frente Parlamentar da SAN indica que o tema mobilizou, também, a sociedade política. A criação de Projetos de Lei e Emenda Constitucional por parlamentares também corroboram com isso. Pensamos que se a SAN conseguir ampliar os segmentos sociais envolvidos no Conselho, para além daqueles vinculados ao rural, o tema poderá obter ainda mais receptividade na sociedade política.

Apesar das restrições, observa-se uma abertura no cenário político para tratar da SAN nos moldes propostos pela sociedade civil. Maluf (2007) lembra que há um desafio na definição de que sentido deve ser conferido a essa participação social na formulação e implementação de ações e políticas públicas. Ele explica que ela abre um amplo campo de debate, ao pretender ir além do exercício de controle social das ações do Estado e envolver comprometimento e transferências de responsabilidades. No entanto, a relação entre a participação social e decisão política ainda não está bem clara na construção do projeto democrático-participativo da SAN.

Concedemos, pois, ênfase a três espaços de participação que compõem hoje em dia a rotina da participação social na SAN: o CONSEA, as Conferências e os Encontros *Conferências +2anos*. Entre eles, entendemos que as Conferências têm um papel fundamental, pois se propõem definir os princípios e diretrizes da Política Nacional de SAN, e envolvem um significativo contingente de participantes.

Nesse enfoque, como denominar as Conferências: espaços públicos ou arenas públicas? De que participação se trata? Quem participa? Como as Conferências se desenvolvem? Que relação estabelecem entre si? Estas são questões que pretendemos refletir no segundo capítulo, pois contribuíram com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

#### Quadro 1. 4 – Projeto democrático-participativo da SAN - fase I, II, III, e observações.

<b>FASE I – Da emergência ao reconhecimento político oficial do projeto democrático-participativo da SAN</b>	
<b>Seqüência temporal dos acontecimentos</b>	<b>Observação</b>
<p><b>1985</b> – Elaboração da proposta de “política de segurança alimentar” pelo Ministério da Agricultura</p> <p><b>1986</b> – 8º Conferência Nacional da Saúde e I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição</p> <p><b>1991</b> – Elaboração do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” do Governo Paralelo (Instituto da Cidadania)</p> <p><b>08/03/1993</b> - Lançamento oficial do Programa Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida;</p> <p><b>Abr/1993</b> - Criação do CONSEA (governo Itamar Franco);</p> <p><b>27 a 30/07/1994 – I CNSAN</b> – cerca de 1800 participantes</p> <p><b>Out/1994<sup>53</sup></b>- Criação do Fórum Nacional de Ação da Cidadania</p>	<p><b>Governo Paralelo (Instituto da Cidadania) (1990)</b> - Nasceu alguns meses depois da eleição presidencial e tinha por objetivo criar um campo alternativo “popular e democrático” para propor ações e políticas para o governo federal, com como acompanhar suas atividades. Formado por políticos e intelectuais vinculados ao PT.</p> <p><b>Ação da Cidadania</b> – Composta por mais de 200 entidades da sociedade civil.</p> <p><b>CONSEA 1993/1994</b>– Composto de membros do poder público e da sociedade civil, sendo 8 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, 19 deles indicados pelo Movimento pela Ética na Política. Tinha por finalidade promover a articulação entre poder público e sociedade civil para debater e planejar ações de SAN.</p> <p><b>Fórum Nacional da Ação da Cidadania</b> – Constituído pelos Comitês Estaduais, Comitês das Universidades, Comitês das Empresas Públicas, entidades e Organizações Não-Governamentais que trabalhavam no âmbito da Ação da cidadania e a Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, não tinha nenhuma função de coordenação política, de caráter representativo ou decisório.</p>
<b>FASE II - Da extinção do CONSEA à vida política paralela do projeto democrático-participativo da SAN</b>	
<p><b>Jan/1995</b> - Extinção do CONSEA por Decreto Presidencial</p> <p><b>Jan/1995</b> - Criação do Programa e do Conselho Comunidade Solidária (Governo FHC)</p> <p><b>1996</b> – Mobilização pela Cúpula Mundial da Alimentação, Roma.</p> <p><b>1998</b> - Criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)</p> <p><b>16 e 18 de Out/2002</b> – Encontro Nacional de SAN (Olinda/Pernambuco).</p>	<p><b>Conselho Comunidade Solidária</b> – Composto de representantes do poder público e da sociedade civil, sendo 10 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil. Conselho de caráter consultivo.</p> <p><b>Comissão tripartite para elaboração do documento enviado a Cúpula Mundial de Alimentação</b> – Sociedade civil, iniciativa privada e poder público</p> <p><b>FBSAN</b> – Articulação de entidades, redes de entidades e movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da SAN.</p> <p><b>Encontro Nacional, Olinda</b> – reuniu profissionais da saúde e organizações sociais.</p>

<sup>53</sup>Conforme informações do site Ação da Cidadania, o Fórum foi criado em outubro, mas segundo Jacobi (1996), a data de criação é dezembro de 1994. No texto acima, assumimos a data de outubro.

<b>FASE III – Retomada e institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN</b>	
<b>Primeiro Momento – Retomada</b>	
<b>30/01/2003 - (Re) Instalação do CONSEA gestão 2003/04 (Governo Lula) – Decreto 5.303/2004</b>	<b>CONSEA 2003/04</b> – Composto por 51 conselheiros e seus suplentes, 38 representam a sociedade civil e 13 representam Ministérios e Secretarias de Estado.
<b>17 a 20/03/2004 – II CNSAN</b> – cerca de 1400 participantes	<b>CONSEA 2004/07</b> – Composto por 59 conselheiros e seus suplentes, 42 representam a sociedade civil e 17 representam Ministérios e Secretarias de Estado.
<b>22 a 24/05/2006 – 2ª Conferência + 2 Anos – cerca de 400 participantes</b>	<b>Mobilização pela LOSAN/Criação do SISAN - Lei 11.346 de 15.09.2006</b> 17/10/2005 - Entrada na Câmara dos Deputados e aprovada em três Comissões Especiais por unanimidade 05/07/2006 - Protocolada e enviada ao Senado 05/09/2006 - Aprovada com Urgência no Senado 15/09/2006 - Sancionada pelo Presidente da República; Abaixo-assinado com 11 mil assinaturas;
<b>Segundo Momento – Institucionalização</b>	
<b>03 a 06/07/2007 – III CNSAN</b> – cerca de 2000 participantes	<b>CONSEA (Gestão 2007/2009)</b> – Composto por 57 conselheiros sendo 38 representantes da sociedade civil e 19 representantes do poder público.
<b>29/09 a 01/10/2009 - 3ª Conferência + 2 Anos – cerca de 350 participantes</b>	<b>Mobilização pela PL da Merenda Escolar (2877/2008)</b> 25/02/2008 - Entrada na Câmara dos Deputados. Aprovada por unanimidade Lançamento da Medida Provisória 455 06/2009 - Sancionada pelo Presidente da República na Lei 11.947/2009 que se configura num Projeto de Lei de conversão Abaixo-assinado com cerca de 10 mil assinaturas
	<b>Mobilização pela aprovação do Projeto de Emenda Constitucional 047/2003 que resultou na PEC 064/2007</b> 01/09/2009 - Entrada na Câmara dos Deputados 4/02/2010 - Aprovação da Emenda Constitucional 64. Abaixo-assinado com cerca de 50 mil assinaturas

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do CONSEA.

## CAPÍTULO 2 – AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – EXPRESSÃO DE UM PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

A (re)criação de espaços de participação da sociedade civil e governo para debater a SAN, como o CONSEA e as Conferências Nacionais, contribuíram para o processo de institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN.

Conforme Dagnino (2006: 48), no projeto democrático-participativo, a participação é vista como um instrumento de construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribui para a formulação de políticas públicas. A autora entende que a participação permite que o Estado compartilhe o poder decisório de questões relativas ao interesse público, não limitando a participação a uma mera consulta popular. Segundo este pensamento, no projeto democrático-participativo, a participação almeja alcançar uma maior igualdade entre sociedade civil e Estado na partilha de poder decisório.

Para refletir sobre a participação social e a decisão política aplicadas na construção da Política Nacional de SAN, iremos analisar as CNSAN, por três motivos.

Primeiro motivo: elas são o que podemos chamar de “ápice” da participação social no projeto democrático-participativo da SAN, pois são espaços de participação popular nos quais os participantes são representativos de organizações da sociedade civil e das agências governamentais relevantes na área de SAN. Ao longo das etapas de construção da Conferência Nacional, um grande número de pessoas é mobilizado. Como vimos no primeiro capítulo, juntas, as três CNSAN reuniram cerca de seis mil participantes.

Segundo motivo: conforme a LOSAN, as Conferências Nacionais definem as diretrizes e princípios que nortearão a construção de uma Política Nacional de SAN.

E, finalmente terceiro: até o momento, não existe nenhum estudo específico sobre as CNSAN, o que representa um universo carente de análises. Aliás, as Conferências Nacionais, de um modo mais geral, são objeto de poucos estudos.

Um estudo recente é o de Silva (2009:7) que faz uma análise das conferências de vários setores, incluindo a SAN, a partir de três pilares conceituais. O primeiro pilar é o conceito de espaço público deliberativo e forte, conectado às decisões do Estado, que considera as críticas de Fraser (1996) e Avritzer (2002) ao conceito habermasiano de esfera pública. O segundo pilar é a noção de Projeto Político contida em Dagnino et al (2006), que enfatiza o caráter distintivo da capacidade (ou objetivo) da participação orientar a ação política. O terceiro aspecto que orienta a análise da autora é a discussão sobre a heterogeneidade do Estado, também contida em Dagnino et al (2006), e complementada com as discussões sobre Estado, trazidas de Jessop (2007) apud Silva(2009:33). A autora mostra que a Constituição de 1988 deu força normativa e legal a aspectos do projeto democrático-participativo brasileiro que se desenvolveu a partir de 2003, quando Lula deu início à estratégia de fortalecimento e ampliação da participação social no âmbito federal.

Conforme Silva (2009:17), entre outras iniciativas que dinamizaram o diálogo do poder público com a sociedade na administração pública no período 2003-2006, o governo federal colocou em prática uma estratégia de apoio à realização de Conferências Nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas. A autora constata um grande dinamismo e heterogeneidade da sociedade civil na composição dos conselhos e Conferências Nacionais no período estudado, e indica que os resultados das conferências

expressaram interesses diferentes e muitas vezes conflitantes entre si, o que dificultou o encaminhamento na elaboração e o planejamento de políticas públicas.

Silva (2009:22) trabalhou a interface entre as Conferências Nacionais com o debate da teoria democrática contemporânea no percurso iniciado por Habermas (2003), o qual, segundo a autora, definiu a esfera pública política como uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida, por intermédio da sociedade civil. É importante esclarecer que a autora discute a noção de espaço público a partir da teoria de habermasiana, levando em conta críticas e considerações à esta teoria, realizadas por autores como Cohen e Arato (1992), Avritzer (2002) e Fraser (1996).

Em Cohen e Arato (1992), a autora identifica a crítica à esfera pública habermasiana, em função da necessidade de alargar o papel reservado aos atores sociais para além da atuação defensiva, introduzindo espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação composta de movimentos sociais, associações e diversas esferas públicas. Na argumentação dos autores, a partir de Silva (2009), os espaços públicos permitiriam uma continuidade na comunicação dos atores sociais que proporcionaria uma ação não meramente defensiva, mas sim dialógica.

Em Avritzer (1992), a crítica identificada pela autora à teoria habermasiana é que a teoria não considera uma capacidade dos atores civis incidirem nas decisões do poder público. Tal capacidade deve ser potencializada, na opinião de Avritzer (2002), com a criação de espaços de mediação entre a sociedade e o Estado. Segunda a autora, Fraser (1996) traz algumas considerações importantes à teoria habermasiana (SILVA, 2009:23). A autora separou os espaços públicos débeis – aqueles que formam opinião, mas não decidem – dos espaços públicos fortes, aqueles onde, de fato, se tomam decisões políticas.

Para Silva (2009), embora as críticas e considerações citadas à teoria habermasiana de esfera pública, existe um maior *empoderamento*<sup>54</sup> da sociedade nos espaços públicos, concedendo-lhes o poder de deliberação, bem como a inclusão de públicos tradicionalmente excluídos do processo político formal (mulheres, negros, indígenas, entre outros). O estudo da autora é importante por deter-se nas Conferências Nacionais sob o marco do projeto político democrático-participativo cunhado por Dagnino et al(2006), justamente o que procuramos fazer nesta tese. Nossa foco, no entanto, é a construção do projeto democrático-participativo da SAN defendido pela sociedade civil, que ganhou expressão política e foi retomado com o governo federal de Lula. Como mostrou Silva (2009), com a expansão dos espaços públicos, as Conferências Nacionais têm tido um papel importante.

Outro estudo sobre as Conferências Nacionais é o de Pogrebinschi e Santos (2010:10). Este estudo indica que as Conferências Nacionais de Políticas Públicas consistem em uma prática participativa cercada de peculiaridades que reforçam a sua compreensão enquanto instâncias de fortalecimento da representação política exercida nas instituições formais do Estado. Segundo os autores, em primeiro lugar, as conferências são convocadas, organizadas e realizadas pelo Poder Executivo. No caso da SAN, as Conferências Nacionais são convocadas pela Presidência da República, sendo que o CONSEA é quem coordena o evento.

Em segundo lugar, os autores indicam que as Conferências Nacionais são organizadas pelo Poder Executivo em parceria com a sociedade civil; o que encontramos em diferentes Conselhos Nacionais de Políticas, ou nos diversos grupos de trabalho constituídos nos

---

<sup>54</sup> Uma interessante discussão sobre *empoderamento* na recuperação do poder no combate à pobreza é realizada por Romano (2005), o autor que trata sobre o *empoderamento* no debate ideológico sobre desenvolvimento (o que entendemos e o que não entendemos por *empoderamento*). No texto, o *empoderamento* é analisado por duas perspectivas, como abordagem e como processo. Como abordagem, ele coloca as pessoas no centro dos processos de desenvolvimento; e como processo, ele coloca as pessoas, as organizações e as comunidades no controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida e da consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir.

ministérios e secretarias. Em terceiro lugar, as conferências são convocadas pelo Executivo com a manifesta intenção de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, tendo como foco especial a elaboração ou revisão de planos nacionais de políticas para as mais diversas áreas, setores e grupos da sociedade civil.

Em quarto lugar, para os autores, as conferências consistem em experiências de participação de âmbito e alcance nacional, o que assegura a universalidade na definição das políticas ali deliberadas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários ali representados.

Os autores utilizam dados empíricos sobre as Conferências no Brasil e conteúdos das diretrizes emanados destes espaços públicos (de caráter legislativo) para refletir sobre as práticas participativas que elas engendram, bem como o fortalecimento que estes trazem para a prática representativa. O estudo considera que as Conferências legitimam o poder legislativo, de forma que, quanto maior o grau de institucionalidade das práticas participativas, maior a estabilidade das instituições representativas.

Embora a compreensão de que os espaços das conferências corroborem, no âmago da questão, com as estruturas representativas vigentes; a argumentação dos autores não nega o potencial participativo destes espaços, além de acreditar que eles aprofundam o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre Estado e sociedade civil.

Assim, considerando os dois estudos conhecidos sobre Conferências Nacionais, e as análises que apresentam, pensamos que as CNSAN são parte constituinte e expressam o projeto democrático-participativo da SAN. Esta compreensão é ancorada na participação que estes espaços proporcionam, assim como no estreitamento da relação entre sociedade civil e poder público para a definição das políticas públicas – o que é objetivo das conferências, de um modo geral.

Para fundamentar tal argumentação, parece-nos apropriado detalhar as CNSAN, a forma como foram organizadas e como elas se desenvolveram. Os desdobramentos que estes espaços obtiveram serão objeto de estudo do terceiro capítulo.

No intuito de refletir sobre o espaço público das Conferências Nacionais, faz-se necessária uma revisão sobre dois conceitos tradicionalmente associados às reflexões sobre espaços públicos de participação: esfera pública e sociedade civil. O conceito de esfera pública de Habermas, embora muito criticado, é base referencial para grande parte dos estudos sobre espaços de participação e construção de políticas públicas no Brasil. Entre as críticas à esfera pública de Habermas, encontramos o conceito de *arenas públicas* (CEFAI, 2002:54), que é baseado numa abordagem da sociologia política recente, utilizada para estudos sobre espaços de participação na França. A revisão do tema do espaço público fornecerá um alicerce para a análise das conferências enquanto uma importante expressão de um projeto democrático-participativo da SAN.

O conceito de sociedade civil também será retomado, pois quando falamos de participação em espaços públicos, estamos em grande medida tratando da participação da sociedade civil nestes espaços, assim como da relação estabelecida entre a sociedade civil e a sociedade política. Qual sociedade civil é a que participa das CNSAN? Aliás, o que entendemos por sociedade civil? Trazer o conceito de sociedade civil, mesmo num sentido mais instrumental, fornece elementos para a análise sobre a participação social.

Já no item participação, é importante indagar: quem participou? Quem organizou as Conferências Nacionais? Como foram os eventos? A intenção, aqui, é analisar a participação em sua dupla dimensão: a dimensão quantitativa e a qualitativa. Vemos alguns estudos nesta direção, como em Avritzer & Navarro (2003), Santos (2005) e Avritzer (2005), este último sobre os orçamentos participativos.

Compõem a dimensão quantitativa o número de participantes envolvidos nos eventos, o número de eventos ao longo de um período de tempo, o número de deliberações resultantes dos eventos de participação, a variação no número de participantes ao longo de um período de tempo, etc. Porém, os resultados que indicam a dimensão quantitativa da participação somente são compreendidos quando associados aos resultados qualitativos.

A dimensão qualitativa trata de questões vinculadas à representação e a representatividade política presente nos eventos, metodologias empregadas, especificidades de cada evento, efeitos educativos desencadeados, etc. A análise da dimensão qualitativa pode ser realizada de várias formas e mediante vários tipos de estudos. No presente estudo, o objetivo é buscar identificar alguns processos atualmente em curso no âmbito da SAN.

Há que se ponderar que os efeitos educacionais não são de fácil análise (MANSBRIDGE, 1995:1); É importante ter em mente que existem dificuldades de se analisar a dimensão qualitativa da participação social nas Conferências, e isto certamente se refletirá ao longo desse capítulo. Um aspecto importante a ser considerado na análise qualitativa da participação nas Conferências Nacionais é evitar a armadilha citada por Dagnino (2002) e Dagnino et al(2006), que vem a ser a de confrontar Estado e sociedade civil ou, ainda, de caracterizar a sociedade civil como homogênea, ignorando que eles são heterogêneos por natureza e enfrentam conflitos internamente.

Como (e qual) participação ocorreu nas CNSAN, em termos quantitativos e qualitativos? Procurar responder esta questão, além de compreender alguns aspectos do funcionamento das três Conferências Nacionais, com atenção aos participantes, os conflitos e como foram resolvidos estes conflitos irá nos auxiliar na análise sobre os avanços e desafios que os espaços das Conferências Nacionais tiveram na construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

Seria muito importante observar a participação, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, em cada uma das três Conferências Nacionais. No entanto, os dados disponíveis permitem este estudo apenas para o terceiro evento. Para responder ao aspecto quantitativo, destacaremos o número de participantes (diretos/indiretos), o número de eventos municipais e estaduais realizados (pré-Conferência Nacional), o número de entidades participantes, o número de segmentos sociais envolvidos, etc. E, para pensar a dimensão qualitativa, utilizaremos os relatos dos entrevistados e informações documentadas. Aqui, há que se ponderar que o exercício de resgatar os eventos anteriores a III CNSAN exigiu muito dos entrevistados, sendo que a maioria deles teve dificuldade de indicar certeza aos acontecimentos relatados. Em função disso, nossa análise se concentrou nas informações documentadas.

O capítulo está distribuído em seis itens. O primeiro item apresenta uma reflexão sobre os espaços públicos, a partir da teoria de esfera pública. Tendo em vista que a maioria das abordagens se referencia na teoria da esfera pública de Habermas, revisitamos a teoria, suas limitações e as aplicações encontradas para o contexto brasileiro. A reflexão sobre a abordagem de arenas públicas de Cefaï (2002), que discorda da abordagem de habermasiana, e refere-se ao espaço público como uma interação situacional, também será apresentada. O segundo item faz uma reflexão sobre a participação e sobre como o tema tem sido abordado nos estudos brasileiros sobre espaços públicos.

O terceiro item traz as três CNSAN, uma descrição sobre organização, os eventos e desenrolar pós-eventos. Aqui, incluímos os Encontros *Conferências +2 anos* pois, de certa forma, são espaços complementares às Conferências Nacionais. O quarto item propõe uma análise sobre os avanços e limitações identificados pelos entrevistados nas Conferências Nacionais. O quinto item apresenta uma conclusão do capítulo.

## **1. Esfera Pública, Arenas Públicas e Sociedade Civil – Reflexões para Pensar os Espaços Públicos das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional**

No contexto brasileiro, a referência da esfera pública habermasiana é freqüente, ao mesmo tempo em que não é livre de críticas. Destacam-se reflexões teóricas alicerçadas em experiências empíricas, como os trabalhos de Dagnino (2002); Luchmann (2002); Avritzer e Navarro (2003); Santos (2005); Santos e Avritzer (2005); Avritzer (2005) e Dagnino et al (2006). Reflexões mais específicas da teoria da esfera pública, do agir comunicativo e da democracia deliberativa de Habermas são apresentadas em Avritzer (1996; 2002; 2007); GECD (2000); Avritzer e Costa (2004); Gurza Lavalle (2005); Gomes (2006) e Santos (2006). Veremos com mais detalhes os textos mencionados logo adiante, no item sobre a esfera pública na democracia latino-americana e brasileira. Neste ínterim, é importante saber que estes estudos utilizam a teoria de Habermas para explicar os espaços públicos, como estes espaços funcionam e como eles se localizam na teoria da democracia.

Resgatando a obra de Habermas, podemos dizer que o livro sobre a esfera pública é uma obra relativamente menor no percurso filosófico do autor, de forma que não mobilizou muito a Alemanha no início da década de 60, quando foi publicada, já que comentários sobre a esfera pública não eram novidade (GOMES, 2006:53). Entre a década de 70 e início de 80 o debate sobre a tese de Habermas parecia ter se esgotado, mas a tradução do livro para a língua inglesa, em 1989, reacendeu o debate (CALHOUN, 1996), tornando-se uma temática anglo-saxônica, que surpreendeu até mesmo o próprio Habermas (1996). Parte da repercussão se deu pela tradução feita para o inglês, que empregou o termo “*public sphere*”, diferente de *publicità* (italiano) e “*espace publique*” (francês)<sup>55</sup>. A tradução brasileira também adotou a terminologia de “*esfera pública*” (GOMES, 2006).

Gomes (2006:56 – grifo meu) indica que, para facilitar a compreensão, pode-se agrupar a ampla variedade do uso do termo esfera pública em cinco sentidos: a) esfera pública como o domínio daquilo que é público, aquela sobre a qual se pode falar sem reservas e em circunstâncias de visibilidade social, que para o autor é o sentido mais original da expressão; b) esfera como arena pública, como o lócus da discussão sobre temas de interesse comum, conduzida pelos agentes sociais (espaço de discussão do que é público); c) esfera pública como espaço público, como o lócus onde temas, idéias, informações e pessoas se apresentam ao conhecimento geral, sem que necessariamente sejam discutidas (espaço de apresentação do que é público); d) esfera pública como domínio discursivo aberto, como conversação civil (onde não necessariamente se chega a uma decisão política); e) esfera pública como interação social, como espaço de sociabilidade.

A arena pública, na visão do autor, indica o lugar da discussão, onde há disputa de idéias entre os participantes, em busca de uma decisão política. O espaço público, por outro lado, não visa decisão política nem necessariamente apresenta disputas; mas é o lugar da apresentação de temas, idéias e informações. O domínio discursivo aberto, a partir da argumentação do autor, nos parece ser o lócus da conversação civil, onde não necessariamente há disputa nem visa uma decisão política. Nesta acepção, o domínio discursivo aberto é o

---

<sup>55</sup> Preocupado com a categoria empregada por Habermas, e as variações que sofreu nas traduções, Gurza Lavalle (2002) sustenta que a evolução do seu uso apresenta uma dupla face: se os progressivos ganhos e abstração permitiram notáveis conquistas ao processo de edificação da macroteoria mais influente do último quartel do século XX, tais conquistas impuseram o ônus de despir a categoria de seus componentes sociologicamente mais ricos, apagando-lhe suas implicações analíticas mais críticas. Ainda, segundo o autor “a rigor, não existe em Habermas o termo esfera pública, utilizado na tradução do conceito de *publicidade*” (GURZA LAVALLE, 2002:69).

lugar da fala pública, de expressão, de publicação. Lugar no qual o debate é uma das espécies do gênero da conversação, que inclui, ademais, desde a fofoca até o jornalismo, passando por todas as formas de expressão discursiva sobre os negócios públicos (GOMES, 2006:58). A distinção entre a compreensão de espaço público e a de domínio discursivo aberto é que no espaço público o foco se dá na apresentação das idéias, enquanto que no domínio discursivo aberto o enfoque ocorre na discussão das idéias apresentadas; sem que, como dito, necessariamente, se busque uma decisão política. Nesta lógica, o entendimento do autor sobre esfera pública como interação social nos pareceu ter um sentido mais limitado, principalmente porque se dispõe de poucos detalhes para se refletir sobre este sentido empregado pelo autor.

O que de fato Habermas quer dizer com sua teoria da esfera pública? Quais as principais críticas dirigidas a ela? Como Habermas interpreta estas críticas? Como se traduz a teoria habermasiana para o contexto dos espaços públicos na atualidade? Qual a contribuição que a teoria de Habermas pode dar para a reflexão sobre as CNSAN? Estas questões orientam nossa reflexão sobre a esfera pública conforme Habermas, que será abordada aqui em três subitens, a saber: as críticas à teoria da esfera pública, a revisão feita por Habermas e as reflexões sobre a esfera pública na democracia latino-americana e brasileira.

## **1.1 A esfera pública em Habermas**

Habermas descreve a esfera pública burguesa formada na Europa entre os séculos XVII e XVIII. Conceitualmente, a esfera pública burguesa pode ser concebida, acima de tudo, como a esfera de pessoas privadas que se juntam como um público (as pessoas privadas reivindicaram uma esfera pública regulada contra as autoridades públicas); uma esfera que promovesse um debate sobre as normas gerais que governam as relações sociais de troca de mercadorias e do trabalho social. O meio pelo qual esta confrontação política foi feita é peculiar e sem precedente histórico: o uso público, pelas pessoas, de sua razão (HABERMAS, 1991:27).

Além de ponderar sobre a ação da instituição burocrática do Estado na falência da possibilidade emancipatória, a tese de Habermas suscita inúmeras questões. As instituições sociais da esfera pública burguesa, que anteciparam a esfera pública política (como os cafés, os teatros, os salões, a exposições, os jornais, etc.), indica que a comunicação e um tipo específico de publicidade são geradoras de um processo reflexivo que orienta a esfera pública na construção da opinião pública crítica.

Em sua argumentação, Habermas busca Kant e sua crença numa razão universal, alcançada pela comunicação (argumentação). Em contraposição à reflexão kantiana, ele também busca Hegel, que indica uma desigualdade social decorrente da desigualdade de aptidões (da fortuna, até mesmo da formação intelectual e moral), e gera uma impossibilidade de racionalização, mesmo argumentativa, sem dominação.

Segundo Habermas, Kant tinha a publicidade como princípio de mediação entre política e moral; pois considerava a publicidade como sendo, ao mesmo tempo, princípio da ordenação jurídica e método iluminista (o iluminismo para ele era o uso público da razão). Para Kant, o consenso aberto entre os debatedores públicos tinha por função um controle pragmático da verdade. Kant entendia que o público politicamente pensante (os cidadãos) era formado de proprietários privados, pois apenas estes tinham condições de serem seus próprios senhores, o que lhes garantia o direito de votar e de fazer uso público da razão.

Kant também partilhava da crença de liberais de que, com a privatização da sociedade civil burguesa e a criação de um Estado de Direito, houvesse o estabelecimento de uma esfera pública capaz de funcionar politicamente, e na qual todos, não apenas os burgueses, pudessem

ser cidadãos (HABERMAS, 1991: 102-117). Precisamente, é quando a identidade entre *cidadão* e *burguês* não pode ser mais “ideologicamente” mantida, que a idéia de esfera pública burguesa começa a ser explodida.

Na leitura de Habermas, pode-se afirmar que Hegel *colocava em xeque* a teoria kantiana por problematizar as estruturas econômicas que legitimavam as relações sociais num padrão de hierarquia; o que tornava impossível uma racionalidade desprovida de relações de poder (racionalização da dominação). Segundo Habermas, Hegel descobre a profunda divisão da sociedade burguesa; que não só não supera dialeticamente a desigualdade, posta por natureza, mas eleva-a a uma desigualdade de aptidões, da fortuna, da formação intelectual e moral, contribuindo para o estabelecimento de um Estado de Direito burguês.

Essa desigualdade, que determina a opinião pública das pessoas privadas, não conservaria uma unidade e uma verdade, mas indicaria uma opinião subjetiva de muitos. Segundo Habermas, Hegel desativa a concepção de esfera pública porque a sociedade civil, anárquica e antagônica não constitui uma esfera emancipada de dominação e neutralizada da interferência do poder, do intercâmbio de pessoas privadas e autônomas, capaz de converter autoridade política em autoridade racional (HABERMAS, 1991:119-122).

Marx, segundo Habermas, foi quem percebeu as contradições que existiam nos Estados constitucionais burgueses como sendo decorrentes de avanços na sociedade civil. Segundo ele, Marx indicou que os estados políticos da sociedade pré-burguesa se reduziam a meras classes sociais da sociedade civil. Atribuir-lhes uma função política de uma mediação entre Estado e sociedade equivaleria à impotente tentativa de restaurar, dentro da esfera política, o homem com as limitações de sua esfera privada. Para Marx, a revolução política aboliu a característica política da sociedade civil e dissolveu-a em elementos básicos: de um lado, em indivíduos; e, de outro, em elementos materiais e culturais, os quais eram o conteúdo existencial e a situação civil destes indivíduos.

Marx critica a constituição de novos Estados como proposto na filosofia hegeliana. Segundo Habermas, Marx usa critérios de um Estado constitucional burguês para desmascarar a “república” perante a sua própria idéia, mostrando a existência de contradições entre as condições sociais possíveis e a realização efetiva não-burguesa de um Estado. A esfera política, com a qual Marx se vê confrontado, contradiz o seu próprio princípio de acessibilidade universal – o público não pode mais ser idêntico à nação, nem a sociedade civil burguesa pode ser idêntica à sociedade de modo geral (HABERMAS, 1991:123/124 – grifo do autor).

Com vários argumentos, Habermas mostra que Marx desconstrói as concepções de Kant sobre acesso universal, Direito e concordância. Para Marx, na construção do Estado de Direito burguês, a esfera pública não permite o acesso universal, em função da diferença que se colocam entre os seres humanos e os proprietários. Tampouco permite a constituição de direitos verdadeiros, tendo em vista que os direitos são estabelecidos diante de interesses humanos (no sentido de privados). Por fim, Marx discorda da concepção de Kant de que pessoas privadas reunidas em público, depois de argumentos e contra-argumentos, concordariam, e isso resultaria em algo justo e correto.

Ainda na visão de Habermas, Marx entende que a razão empregada pelas pessoas para opinar teria influência direta do Estado constitucional burguês e dos direitos baseados em interesses humanos. Portanto, toda racionalidade empregada seria influenciada por relações de poder. Marx indica que enquanto na reprodução da vida social as relações de poder não forem neutralizadas, e a própria sociedade civil basear-se em poder, nenhum Estado de Direito pode ser construído sobre sua base, substituindo autoridade política por autoridade racional (HABERMAS, 1991:125).

As mudanças sociais que se desenvolveram ao longo do séc. XIX no campo de tensões entre Estado e sociedade, de um lado, e mercado, do outro, tornaram a esfera pública burguesa

parte do setor privado. Diferentemente dos séculos anteriores, em que o Mercado e a Monarquia contribuíram para a constituição de uma esfera pública burguesa (de caráter público e de configuração liberal), ao longo do séc. XIX a esfera pública é referenciada no Estado e na sociedade, e dá origem a uma esfera pública repolitizada, que não é privada, tampouco pública (HABERMAS, 1991: 175/176).

O momento privado dos indivíduos, no século XVII, deu origem à esfera pública literária, permitindo a expressão de uma racionalidade subjetiva. No séc. XIX, a esfera pública literária deu lugar ao consumismo cultural, formando uma esfera pública que guardava uma vaga lembrança do que foi a esfera pública burguesa, de caráter autônomo (HABERMAS, 1991; 171/175).

A mudança na estrutura social da esfera pública, assumindo um caráter mais publicitário e comercial – ao invés da formação de uma racionalidade crítica – resultou numa mudança, também na sua função política; principalmente devido à evolução da imprensa, considerada a instituição por excelência da esfera pública. A imprensa perdeu seu caráter problematizador, de estímulo à racionalidade crítica, e assumiu um caráter meramente difusor de “opinião”; manipulada por interesses econômicos e políticos dos setores dominantes (HABERMAS, 1991:188). Basicamente, a imprensa deixou de promover autonomia cognitiva e assumiu o papel de “indutora” cognitiva.

Um aspecto fundamental nesse processo é que a mudança na estrutura social atingiu as novas estruturas políticas da época, como os Partidos e o Parlamento, enfim, a totalidade da esfera pública politicamente ativa no século XIX. Foi o Parlamento e as demais estruturas políticas que tiveram a responsabilidade de atuar criticamente frente às necessidades públicas. Aos poucos, também estas estruturas foram perdendo seu caráter crítico, tornando-se subsumidas aos interesses particulares. Na obra, Habermas propõe subverter a ordem da publicidade, de forma que as instituições políticas exercessem funções públicas dentro da ordem política (HABERMAS, 1991; 209/210).

É importante frisar que é a concepção de esfera pública habermasiana que orienta os debates sobre espaços públicos no âmbito internacional; muito embora existam inúmeras questões atribuídas a esta teoria. As breves menções que fizemos à obra de Habermas sobre a esfera pública burguesa não contempla o detalhamento feito pelo autor, que fez uso de recursos da história, da sociologia, da economia entre outras ciências para descrever sua tese.

O relato suscita questões importantes na análise da esfera pública, que reunimos em três grupos: i) a descrição da esfera pública burguesa e sua degeneração; ii) as limitações e possibilidades da categoria esfera pública para tratar da sociedade no contexto atual; iii) a categoria de esfera pública e seu caráter emancipador, racionalizador, consensual, que é trazida à tona pela obra posterior do autor, onde incluímos a teoria da ação comunicativa. Estes temas foram alvos de importantes críticas no debate internacional sobre espaços públicos, principalmente com vistas à aplicação da teoria ao contexto atual.

## **1.2 Revisões em torno da teoria da esfera pública habermasiana**

Para muitos críticos, Habermas descreveu a esfera pública como se ela tivesse proporcionado a superação das inúmeras diferenças sociais econômicas que influenciavam seus membros, o que não é considerado verdade para todos. Embora seus comentadores reconheçam no trabalho de Habermas uma importante referência para a teoria da democracia, eles não deixam de apresentar críticas ao conceito. A principal questão é de que Habermas fez uma idealização glorificada dos séculos XVII e XVIII, em contraste com um século posterior

distorcido pela ausência de crítica cultural nas democracias de massa (CALHOUN, 1996; ELEY, 1996; FRASER, 1996; McCARTHY, 1996; KELLNER, 2009).

Em trabalhos posteriores, Habermas reconheceu a relevância das críticas, mas não admitiu que elas pudessem colocar abaixo o processo de transformação social que apresentou no livro. Segundo o autor, as críticas serviram para fundamentar algumas revisões e alicerçá-las no pressuposto de que a mudança estrutural da esfera pública burguesa teve como pano de fundo a transformação do Estado e da Economia, embora não estivesse restrita a tal conjuntura.

Na tese da esfera pública burguesa, foram identificadas algumas questões, no sentido da problematização de aspectos que influenciariam as relações sociais, e que não foram mencionados, até porque não faziam parte das questões da época de produção do texto. A diversidade cultural, as relações de gênero, o nacionalismo, as identidades, a religião e os movimentos sociais são questões fundamentais para pensarmos a teoria da esfera pública no contexto atual (CALHOUN, 1996). Há que se ponderar, entretanto, que questões anacrônicas não deveriam ser feitas à obra.

Segundo Calhoun (1996) e Fraser (1996), o tema central da confrontação ideológica entre *burguês* e *homem* é uma construção de identidade que atua na esfera pública burguesa e também toma lugar no discurso público. A deliberação pública que se desenvolve na esfera pública não pode ser simplesmente entendida como um estabelecido bem comum, pois pode ser basicamente um esclarecimento de interesses. Para estes autores, a distinção entre público/privado em Habermas é insuficiente, pois os limites do público e do privado não levam em conta problemáticas inerentes ao que é privado e ao que é público, como exemplo as questões de gênero e diferenças culturais.

Conforme Calhoun (1996)<sup>56</sup>, Habermas não mencionou os movimentos sociais, considerados ferramentas importantes para a legitimação de novas vozes, seja estruturando questões, seja legitimando outras identidades. Para o autor, a ausência dos movimentos sociais na descrição de Habermas reflete uma desatenção para com as lutas sociais nas quais a esfera pública e seus participantes estavam ativamente inseridos. A possibilidade da existência de mais de uma esfera pública (FRASER, 1996), na opinião de Calhoun (1996), torna os movimentos sociais potenciais subsidiários dessas novas esferas públicas. Para o autor, os movimentos sociais são fundamentais para pensar os contextos contemporâneos, com o que concordamos plenamente. No entanto, há que se ponderar que Habermas estava tratando de uma época em que os movimentos sociais ainda não tinham muita expressão, de forma que exigir que o autor os tivesse mencionado pode ser considerado um exercício de anacronismo.

Para McCarthy (1996), a concepção de Habermas de discurso prático é restritiva para servir como modelo, até mesmo como modelo ideal, de formação racional e tomada de decisões coletivas na esfera pública democrática. Neste sentido, o autor questiona se é possível o consenso. Na opinião dele, é fundamental ter em mente que em Habermas o consenso racional é possível; aliás, esse é um pressuposto constitutivo da obra do autor, assentado na referência kantiana<sup>57</sup>. No entanto, a idéia da esfera pública expõe uma tensão

<sup>56</sup> A possibilidade de mais de uma esfera pública está presente em Calhoun (1996), Eley (1996) e Fraser (1996). Tal possibilidade coloca a importância da pluralidade e da análise de sua organização interna. Ao mesmo tempo, como diferentes esferas públicas se relacionariam? Essa questão não foi respondida por nenhum dos autores mencionados nesse item.

<sup>57</sup> Em seu livro “*Habermas e a Educação*”, Bannell (2006:19) indica que, de todas as fontes, Kant é uma influência central para Habermas pois, segundo ele, Habermas literalmente assume que sua teoria é uma revitalização da noção kantiana do fato da razão. Segundo Bannell (2006: 33/34), o *insight* kantiano de que o sujeito tem um papel importante na construção do conhecimento é preservado em Habermas e transformado pelo autor numa teoria que tende a destranscendentalizar a epistemologia kantiana. O que distingue a epistemologia kantiana da teoria habermasiana é que Habermas mostra que o conhecimento não é construído pelo indivíduo

permanente dos inúmeros interesses envolvidos, muitos deles opostos, o que torna inviável o ideal normativo da racionalidade na teoria democrática.

Conforme McCarthy (1996), o conceito de discurso prático e consenso racional não é um modelo apropriado para o debate político e tomada de decisão coletiva. É restrito e não contempla a oposição de interesses presentes na sociedade, já que muitos interesses não são apenas diferentes, mas competem entre si por pontos de vista contrários. Habermas não explica como se dava a negociação das divergências, apenas menciona o discurso e a linguagem como ferramentas do consenso. Os referenciais analíticos dos indivíduos têm grande influência no estabelecimento do consenso. Por exemplo, o que uma parte considera uma questão moral, para outra parte implica numa questão pragmática ou de valores abertos a escolhas ou como questões morais de outro tipo. Do mesmo modo, partes opostas podem concordar numa questão, mas discordar em outras. Assim, diferentes referenciais de análise podem resultar em desacordos, nunca em consenso<sup>58</sup>.

Pensar o consenso é uma questão fundamental para considerar os espaços públicos contemporâneos. Os inúmeros conflitos que se apresentam nesses espaços nem sempre são passíveis de consensos. No caso das Conferências Nacionais, partindo da concepção de espaço público de Dagnino (2002), constata-se que o tempo do evento, geralmente de 2 a 3 dias, é um limitante para se chegar a um consenso, já que algumas divergências necessitam de mais tempo para poderem ser contornadas. O consenso é, portanto, algo fundamental na reflexão sobre espaços públicos.

Benhabib (1996) demonstrou a preocupação de que o modelo de esfera pública de Habermas conteria recursos insuficientes para pensar as transformações políticas nas sociedades capitalistas modernas. A autora apresentou três diferentes concepções de espaços públicos, num formato evolucionista, que vai desde um modelo de virtude republicana ou cívica, onde o pensamento de Hannah Arendt é estrutural, passa pelo modelo da tradição liberal, da ordem pública, legalista, e por último o modelo do espaço público discursivo habermasiano.

A autora conclui que todos os modelos são insuficientes para explicar o momento contemporâneo, mas o modelo de espaço público habermasiano teve a virtude da franqueza e da indeterminação. Em Habermas, diz a autora, destaca-se o princípio da participação, o que ela entende ser primordial na busca de uma esfera pública autônoma de argumentação política e discursiva. Segundo a autora, a importância dada à participação em Habermas é o que faz com que sua teoria seja tão amplamente utilizada quando se trata de espaços públicos.

Benhabib (1996) reclamou condições iguais, de reciprocidade igualitária, para começar e continuar a comunicação no campo da esfera pública. A autora defende que a divisão privado/público apresentada por Habermas foi insuficiente, do ponto de vista feminino, já que a distinção não levava em conta o “confinamento” da mulher na esfera privada e seus impactos na modernidade; de forma que a autora não considera que tenha

solitário. Com base na crítica hegeliana sobre a epistemologia kantiana, e também da crítica marxista sobre Hegel, Habermas mostra que o conhecimento e a compreensão são coordenados socialmente e sempre condicionados e mediados pela experiência histórica.

<sup>58</sup> Ao demonstrar que a referência kantiana é insuficiente para tratar da diversidade cultural da sociedade moderna, McCarthy (1996) nos faz lembrar a dimensão do conflito, que ficou em segundo plano na obra de Habermas; mas que pode, inclusive, tornar impossível o consenso. Axel Honneth é o um dos mais populares reivindicadores da recuperação da dimensão da ação e do conflito social na teoria crítica, e na obra de Habermas. Honneth atribui um déficit sociológico ao autor, por entender que ele subestima em todas as ordens sociais seu caráter determinado por conflitos de negociações. De uma forma mais didática, Habermas traz a idéia de uma intersubjetividade comunicativa orientada para o entendimento; no entanto, Honneth reclama que justamente essa intersubjetividade se forma a partir do conflito social, da demanda por reconhecimento, o que é ignorado por Habermas. Para entender melhor o debate, ver Honneth (2007; 2003 in: Fraser e Honneth 2003), Werle (2008) e Mattos (2008).

havido condições iguais para uma comunicação e formação de uma esfera pública. Para a autora, se o limite do privado é a não-interferência no mercado e na política, incorremos em sérios problemas, do ponto de vista feminino.

Ao confrontar a teoria de Habermas com as demandas das lutas femininas, Benhabib (1996) recordou que, no Direito, as leis de modo geral, tiveram suas origens na distinção entre esfera pública e esfera privada e ignoraram as diferenças entre os homens e as mulheres, assim como ignoraram a existência de relações de poder dentro da esfera íntima. Segundo a autora, para democratizar-se o público, antes deve democratizar-se o privado, desde as normas familiares às normas governamentais de gênero na divisão do trabalho.

Fraser (1996) também defende que a teoria habermasiana apresenta limitações para pensar a democracia nas sociedades de capitalismo atrasado, embora a esfera pública seja um recurso conceitual importante para a análise social. A autora reclamou uma concepção (nova) de esfera pública pós-burguesa. Para Fraser (1996), o problema de Habermas não é ter idealizado a esfera pública burguesa (liberal); mas ter tomado a burguesia como referência para analisar a esfera pública. A autora defende que Habermas deveria tê-lo feito com os não-burgueses.

Fraser (1996) entende que há ausências importantes na esfera pública habermasiana. Além da diversidade cultural e a questão de gênero, a questão da desigualdade social e o conflito são os principais destaques. Ao introduzir estes elementos, a autora propõe problematizá-los em vista de uma concepção de esfera pública não-burguesa, que contemple quatro itens fundamentais: i) acesso livre, paridade participativa e equidade social; ii) equidade, diversidade e múltiplos públicos; iii) esfera pública, preocupações comuns e interesses privados; iv) público forte, público fraco: sociedade civil e Estado.

A autora construiu as concepções de *contra-público*, *público fraco* e *público forte*. Os *contra-públicos* não necessariamente são virtuosos, e podem ser, inclusive, anti-democráticos e anti-igualitários. Eles emergem em resposta a exclusões dentro dos públicos dominados, e ajudam a expandir o espaço discursivo. O *contra público* tem uma função contestatória. Esta concepção auxilia na defesa de múltiplos públicos, superando a idéia de um público singular e igualitário da esfera pública habermasiana.

As concepções de *público fraco* e *público forte* são utilizadas para tratar da relação sociedade civil e Estado. *Público fraco* é aquele em que a prática deliberativa consiste exclusivamente na formação de opinião, e não na tomada de decisão. *Público forte*, pelo contrário, é aquele que, além de formar opinião, também toma decisões, como por exemplo o Parlamento. Segundo a autora, é inadmissível, num contexto de capitalismo atrasado, uma condição de separação entre sociedade civil e Estado. Pelo contrário, é necessária certa imbricação destas instituições para que haja formas de auto-gestão e coordenação *interpúblicos* essenciais a uma sociedade democrática (FRASER, 1996).

As concepções de Fraser são muito mencionadas por estudiosos dos espaços públicos contemporâneos no Brasil, como Avritzer (2002) e Dagnino et al (2006) e Silva (2009). De modo geral, estes autores reivindicam a idéia de que os espaços públicos deveriam representar *públicos fortes*, no sentido de serem deliberativos, de tomarem decisões.

Com intuito de responder às questões derivadas de sua tese, trinta anos depois da “*Mudança estrutural da esfera pública*”, Habermas (1996:433-441) retomou o tema e reconheceu algumas limitações em sua teoria. Duas questões principais foram identificadas: i) a divisão público/privado; ii) a relativização da análise negativa sobre a capacidade crítica das massas e da ação da publicidade. Suas reflexões, que datam 1989, procuraram incorporar

críticas e novas percepções do autor diante dos processos sociais ocorridos nos últimos 30 anos, e foram reunidas em três principais revisões<sup>59</sup>:

A primeira é a de que, nas concepções modernas do direito natural, a sociedade burguesa (sociedade civil) sempre esteve contraposta ao poder público e ao governo como esfera privada em sua totalidade. “*Na mudança estrutural da esfera pública*”, se mencionou certa polarização da esfera social e esfera íntima. Houve uma diferenciação no domínio privado da vida delimitado pela família, ao mesmo tempo em que se modificaram, de maneira específica, as relações das diversas estruturas sociais (orientações com as tendências tais como urbanização, burocratização, etc); o que resultou em novos padrões cognitivos tanto no domínio privado, quanto na vida íntima.

Em segundo lugar, a infraestrutura da esfera pública se modificou junto às formas de organização de distribuição e consumo de produtos literários, ou informativos, com a mídia eletrônica e com a nova relevância da propaganda, com uma crescente fusão entre entretenimento e informação. Com isso, foi demasiado simplista o diagnóstico de um desenvolvimento retilíneo desde o público politicamente ativo ao público envolvido em uma má privacidade, “*desde o público discutidor da cultura ao público consumidor de cultura*”. Habermas reconheceu que foi muito pessimista e não respeitou, sobretudo, a capacidade de resistência e potencial crítico das massas, pluralistas, que não assimilam meramente as informações.

E, finalmente, o autor reconheceu como problemático o diagnóstico empírico da desintegração de uma publicidade liberal, e o ponto de vista normativo de uma recuperação radical-democrática e da ampliação do entrelaçamento funcional do Estado e da sociedade; tendo em vista que implicava numa concepção de que a opinião pública presente na teoria normativa da democracia apresentava uma unidade de entidades contrárias. Estas entidades estavam liquidadas desde os tempos de estudos empíricos de investigação dos meios e da sociologia da comunicação. Nas democracias de massas, não se pode abandonar as diferenças nos processos de comunicação pública autênticos e impregnados pelo poder. Também nesse modelo pode haver interesses irreconciliáveis.

De modo geral, as revisões de Habermas geraram mudanças em seu marco teórico, em vista de uma teoria contemporânea da democracia, próxima do pluralismo de interesses diante da possibilidade de um interesse geral, capaz de sustentar uma opinião, de fato, pública. Assim, Habermas (1996:441-452) alicerçou a mudança no marco teórico em seis orientações, como apresentamos a seguir.

Primeiro, é preciso ter em mente que a teoria da ação comunicativa<sup>60</sup> pode liberar um potencial de racionalidade instalado na própria práxis comunicativa cotidiana.

Segundo, é questionável o fato da sociedade e suas organizações serem consideradas numa totalidade. A suposição de que a sociedade em seu conjunto pode ser representada como uma associação que influi sobre si mesma, através dos meios de Direito e de Poder político, não é plausível em vista do grau de complexidade das sociedades funcionalmente diferenciadas. Esta questão está relacionada com a heterogeneidade da sociedade civil e a do Estado.

<sup>59</sup> A revisão de Habermas se deu num contexto particular, quando sua tese foi traduzida para o inglês e debatida pela academia estadunidense. A revisão, inclusive, compôs um livro intitulado “Habermas e a esfera pública” coordenado por Craig Calhoun (1996), fruto de um seminário de mesmo nome, que reuniu um grupo renomado de pesquisadores daquele país para debater o tema. Algumas das questões apresentadas pelos pesquisadores no seminário foram mencionadas neste item.

<sup>60</sup> Conforme a teoria da ação comunicativa, Habermas defende que existe um potencial racional nas práticas lingüísticas, onde a linguagem é o meio de toda a ação social. De forma que o agir comunicativo é a forma de ação com o maior potencial de encadear processos de aprendizagem, tanto de nível individual quanto no nível coletivo. É por meio deste tipo de ação social que a racionalização da sociedade alcança seu nível mais avançado e que, portanto, a razão se manifesta na história (BANNELL, 2006).

Terceiro, a força da integração social própria da ação comunicativa tem lugar nas formas de vida e *mundos de vida* particulares que estão entrelaçados com tradições e situações de interesses concretos. Habermas diz ter criticado Rousseau porque este concebeu a vontade geral como um *consenso de corações*. Para Habermas, a vontade geral, a fonte de legitimização, não é a vontade predeterminada dos indivíduos, mas o processo de formação e deliberação em si. Uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas é algo que resulta da deliberação de todos. “*A lei legítima é o resultado de uma deliberação geral e não expressão de uma vontade geral*” (HABERMAS, 2001:26). Para nós, esta concepção fortalece a importância dos espaços de participação, já que os torna potenciais espaços da deliberação coletiva.

Quarto, a democracia deliberativa e a formação racional da vontade são extremamente importantes. A esfera pública é uma substância das condições comunicativas, na qual se pode realizar uma formação discursiva da vontade e da opinião de um público composto pelos cidadãos. O conceito discursivo da democracia confia na mobilização política e na utilização da forma produtiva da comunicação. As questões sociais de conflito podem ser reguladas, antes de tudo, racionalmente, pelos interesses comuns a todos os afetados. Habermas defende que o modelo liberal conserva a premissa de que a compensação de interesses em conflitos irreconciliáveis não pode ser, senão, o resultado de uma luta dirigida estrategicamente.

Quinto, diante do conceito discursivo da democracia, é importante organizar uma formação discursiva da vontade e da opinião, de modo a romper com o desnível social, em busca de um bem comum, entre os papéis de clientes e cidadão dos indivíduos. Tal formação implicaria na institucionalidade de procedimentos legais que assegurem um cumprimento de pressupostos comunicativos requeridos nas negociações equitativas, o que abre possibilidades para novos arranjos institucionais que, por sua vez, podem superar a tendência ao clientelismo.

Sexto, a esfera pública não deve se limitar à tomada de decisão, mas promover a descoberta de resoluções de problemas. Assim, o conteúdo normativo de um conceito de democracia se refere aos processos de formação de normas e valores, nos discursos das comunicações públicas. Não se restringe às medidas institucionais apropriadas no nível do Estado democrático de Direito, mas envolvem os processos de decisão e comunicação instituídos formalmente.

Resumidamente, a revisão de Habermas sobre esfera pública aponta para uma concepção procedural da democracia baseada na soberania popular, através de um processo de comunicação pública na forma discursiva, mais propriamente a democracia deliberativa. Diante deste novo conceito, a sociedade civil ganha expressão enquanto categoria social e adquire um papel importante da esfera pública na sociedade contemporânea.

Cohen e Arato (1995) formularam um conceito de sociedade civil para a teoria contemporânea da democracia que se adere à arquitetura do “*sistema e mundo da vida*”, a partir da teoria da ação comunicativa. Os autores são sempre mencionados nos estudos brasileiros sobre sociedade civil, como em Avritzer (2002), Dagnino et al (2006) e Gohn (2007). Cohen e Arato<sup>61</sup> propõem uma definição operacional da sociedade civil, que passa a ser vista não passivamente como uma rede de instituições, mas ativamente como contexto e produto de atores auto-constituídos. Esta sociedade civil aparece como nova utopia depois do

---

<sup>61</sup> “Nós entendemos sociedade civil como uma esfera de interação social, entre economia e Estado, composta acima de tudo de esferas íntimas (especialmente a família), a esfera de associações (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública. A sociedade civil moderna foi criada através de formas de auto-constituição e auto-mobilização. Foi institucionalizada e generalizada através de leis, e especialmente direitos subjetivos, que estabilizam diferenças sociais. Enquanto criatividade e dimensões institucionalizadas podem existir separadamente, a longo prazo, não só uma ação independente e institucionalização são necessárias para a reprodução da sociedade civil” (COHEN & ARATO, 1995-tradução minha).

desencanto weberiano. Para Dias (2001:95), a dimensão utópica se expressa na ação coletiva dos movimentos sociais, que são manifestações sinalizadoras da democracia radical. O conceito dinâmico da sociedade civil, numa atuação crítica, tanto na esfera do Estado, quanto na esfera econômica, comporia um quadro de referência para abordarmos as novas e velhas formas da ação coletiva.

O conceito de sociedade civil, aqui tratado de forma instrumental, nos mostra que a teoria da esfera pública, num contexto contemporâneo, demanda a valorização da sociedade civil, o que pode ser constatado na forte problematização da sociedade civil, nas discussões sobre as experiências de democracia participativa e deliberativa na América Latina (AVRITZER, 2002; DAGNINO et al, 2006; GOHN, 2008).

### **1.3 A esfera pública na democracia latino-americana e brasileira e a noção de arena pública**

O debate sobre esfera pública na democracia latino-americana e brasileira é, de um modo geral, abordado a partir da teoria de esfera pública habermasiana. Os autores o fazem em dois sentidos. Um sentido aponta na direção de aprofundar as reflexões da teoria de esfera pública, agir comunicativo e democracia deliberativa, no âmbito das idéias (AVRITZER, 1996; 2002; 2007; GECD, 1998/99; AVRITZER e COSTA, 2004; GURZA LAVALLE, 2005; GOMES, 2006 e; SANTOS, 2006). O outro sentido indica a tentativa de transpor a teoria para analisar as experiências empíricas brasileiras e latino-americanas (GECD, 1998/99; DAGNINO, 2002; AVRITZER e NAVARRO, 2003; SANTOS, 2005; SANTOS e AVRITZER, 2005; AVRITZER, 2005 e; DAGNINO et al, 2006). Como pretendemos refletir sobre a experiência empírica das Conferências Nacionais, nesse item vamos dar atenção a este segundo direcionamento das reflexões.

Avritzer (2002) e Avritzer e Navarro (2003) tratam do tema da esfera pública em inúmeros estudos empíricos de experiências de orçamento participativo no Brasil. Baseado no orçamento participativo, os autores analisam um modelo de esfera pública que se constrói por meio da institucionalização de um processo público de comunicação e deliberação. Ao tratar da democracia e o espaço público na América Latina, Avritzer (2002:3) mostra como as ações coletivas democráticas abriram espaço para a participação popular e contribuíram para a sociedade construir outro entendimento sobre política, até então hierárquico e clientelista. A despeito da concepção elitista da democracia, alicerçada numa dicotomia elite-massa (em que a estabilidade da democracia se dá pelas eleições periódicas das elites), o autor propõe uma concepção de democratização baseada na emergência da formação de um espaço público, no qual os cidadãos podem participar com equidade, argumentar sobre os projetos coletivos da sociedade e orientar a tomada de decisão.

Avritzer (2002:4/5) entende que a democratização na América Latina é o resultado de transformações ao nível público, associada à concepção de participação. A democratização ampla permite a capacidade para transformar novas práticas, desde a forma da inovação social para uma forma pública de tomada de decisão. Para o autor, há dois espaços públicos: o político e o espaço dos atores sociais que, por sua vez, pressupõem duas lógicas, a dos atores sociais e da sociedade política.

Desta forma, as mudanças que ocorrem na América Latina não advêm de uma contradição entre mobilização e institucionalização, conforme o modelo elitista de democracia, mas da dissociação do espaço público igualitário e o significado mais tradicional do uso do aparato público. Há, contudo, uma nova tensão entre democracia como forma de organização social que envolve demandas por responsabilidade, direitos e práticas

democráticas no nível local, e democracia como uma forma de organização de competição política entre grupos e administração do Estado

A partir da esfera pública de Habermas, Avritzer (2002:39) propôs um modelo de esfera pública alicerçada em três idéias: i) a idéia de espaço de interação *face a face*, no qual os indivíduos se engajam ativamente na discussão de fundações morais de políticas; ii) a idéia que esta esfera pública é independente do Estado, embora tenha debates conectados com este e; iii) a idéia de que esta esfera pode fornecer um campo político com atores e processos deliberativos, que podem democratizar ainda mais as práticas políticas. Avritzer (2002:43) fez considerações à Habermas, como o fato da esfera pública ser incapaz de responder às diferenças culturais; incapaz de pensar a relação com o Estado em termos decisórios; afirmando que até mesmo a extensão mais radical da esfera pública poderia ser insuficiente, se restringirmos a discussão dos cidadãos no espaço público.

De modo geral, o modelo proposto por Avritzer (2002) defende a participação popular; mas, fundamentalmente, a deliberação como estratégica para que o modelo de esfera pública tenha sustentabilidade diante de estruturas institucionalizadas do Estado e do Mercado. Para o autor, um modelo de esfera pública baseado na relação entre participação e deliberação permitiria entender o processo de democratização ocorrido na América Latina, onde houve emergência de inovações institucionais assentadas na participação popular.

A discussão sobre os espaços públicos, a partir de uma referência de esfera pública habermasiana também está presente na análise de Dagnino et al (2006:24) sobre a construção democrática na América Latina. Para estes autores, Habermas recuperou o debate sobre espaço público e a participação como uma forma de garantir a argumentação no reconhecimento de novas demandas no campo da ação política. Dagnino et al (2006) indicam que Habermas padece de uma limitação fundamental em sua análise. Os autores apresentam três insatisfações com o modo de analisar a disputa pela democracia na América Latina.

A primeira insatisfação se dá pela tendência de tratar a sociedade civil como ator unificado, o que não é fato. A segunda é a tendência de isolar a sociedade civil, não reconhecendo as relações que esta estabelece com a sociedade política. A terceira é a tendência simplista de uma visão apologética da sociedade civil no processo de construção democrática. Assim, embora os autores fortaleçam a perspectiva da participação, da deliberação, problematizam a relação da sociedade civil e do Estado, o que resulta num questionamento do modelo de esfera pública e do seu comportamento frente à sociedade política.

Os autores entendem que a visão normativa sobre o espaço público advém do conceito de esfera pública recuperado por Habermas, para o qual a participação se dá pela argumentação, o debate; o que permite reconhecer novas demandas e desenvolver a crítica como campo de ação política.

Dagnino et al (2006:24) concordam com a crítica de Avritzer (2002:48-54), de que Habermas padece de uma limitação fundamental na sua análise sobre o espaço público, por considerá-lo principalmente defensivo, uma barreira aos abusos do poder; mas não uma instância de potencial ofensivo, capaz de incidir efetivamente no poder político, o parlamento. A superação disso, para ambos os autores, é passar do discurso à deliberação, do debate às decisões, através de fóruns públicos e mecanismos de prestação de contas. Existe aqui uma clara vinculação entre participação e deliberação.

A influência da referência habermasiana de esfera pública também está presente em GECD (1998/99) e Dagnino (2002), agregando o contexto de aprofundamento democrático brasileiro onde os movimentos sociais tiveram importante participação. Nestes trabalhos, a democratização foi entendida por uma desprivatização do Estado, eliminando o acesso privilegiado dos agentes privados à agenda e às decisões estatais. A emergência dos espaços públicos brasileiros, de caráter dialógico e propositivo contribuiu, segundo os trabalhos

citados, para a compreensão da necessidade de uma relação de parceria entre a sociedade civil e o Estado.

Dagnino (2002), ao estudar os espaços públicos no Brasil, seus limites e possibilidades, apresenta uma série de implicações sobre a natureza das relações entre Estado e Sociedade civil; a partilha de poder que ocorre nesses espaços; a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil (os projetos políticos compartilhados, as complementaridades e as parcerias); a questão da representatividade nos mesmos espaços (e suas limitações); os formatos institucionais dados aos espaços públicos; o impacto cultural promovido por estes espaços públicos e; as diferentes perspectivas e parâmetros para a análise da participação da sociedade civil em seus (des) encontros com o Estado.

Muito resumidamente, a autora afirma que o processo de democratização – que teve início com as lutas contra a ditadura militar e se estendeu até aos dias atuais – não tem previsão quanto a seu término. Este processo não é linear e deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e da política; combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Entender isto, diz a autora, nos permite compreender a complexa (e dinâmica) construção da democracia enquanto um processo multifacetado, que resulta da disputa entre projetos políticos que, por sua vez, (no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal) confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites do processo.

Santos e Avritzer (2005) também trataram da constituição de uma esfera pública no âmbito da democracia participativa. A retomada do debate democrático expõe, segundo os autores, duas concepções de democracia para a segunda metade do século XX. De um lado, uma hegemônica, baseada no proceduralismo do elitismo democrático, da indispensabilidade da burocracia e da determinação do modelo representativo de democracia. De outro lado, sem romper com o proceduralismo, uma concepção contra hegemônica, que vincula procedimento com forma de vida e aperfeiçoamento da convivência humana. Nesta concepção, segundo os autores, a democracia é entendida como uma nova gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade, que reconhece a pluralidade humana.

Neste sentido, segundo os autores, Habermas abriu o espaço para que o proceduralismo fosse introduzido como prática social, e não como método de constituição de governos. Ele ampliou o proceduralismo e reintroduziu a dimensão social. Suas idéias se destacam por agregar a dimensão da publicidade, e da esfera pública, bem como postular um princípio de deliberação amplo, recolocando no interior da discussão democrática um proceduralismo social e participativo (SANTOS e AVRITZER, 2005: 52/53). Com isso, o proceduralismo democrático passa a ser concebido não apenas como um método de autorização de governos, mas uma forma de exercício coletivo do poder político, que é mais visível no conceito de democracia deliberativa desenvolvida pelo autor.

Diante do exposto, reconhecemos que existe um difícil trabalho de aproximação da teoria da esfera pública com as experiências democráticas. Ao mesmo tempo, constatamos que a teoria de Habermas está presente na maioria dos debates sobre espaços de participação nas discussões contemporâneas. Assim, tratar de espaço público requer compreender o que a teoria do autor indica e quais suas revisões e suas críticas. Tais críticas estão presentes nas observações de Avritzer e Dagnino para a análise das experiências brasileiras, e são constantemente retomadas por aqueles que estudam esses espaços.

Ao revisarmos a teoria de Habermas, não tivemos a pretensão de trazer novas questões para ela, mas procuramos resgatar o pensamento do autor e das questões empregadas para os espaços públicos. Não é possível imprimir o significado original da teoria habermasiana para os contextos contemporâneos, e isso foi muito bem observado pelos autores apresentados no item anterior. Contudo, a revisão sobre a teoria habermasiana teve o intuito de “beber na

fonte” para melhor compreender o que expressam os estudos sobre as experiências participativas na América Latina e no Brasil. Neste contexto, o espaço público passa a ser entendido como um termo cheio de significados, e o consenso, como algo passível de ser conquistado no mesmo espaço, sem que exista um tempo determinado para se chegar a este acordo.

Além da abordagem habermasiana, tivemos conhecimento de outra abordagem sobre espaços públicos, que é a abordagem sobre arenas públicas de Cefaï (2002). A teoria, cunhada para as ciências sociais, procura abandonar a visão normativa da teoria habermasiana. Segundo Cefaï (2002: 51 – grifos nossos), desde a publicação do livro da esfera pública, o espaço público é pensado como o lugar da mediação entre os poderes públicos (o poder executivo, a assembleia legislativa e o poder judiciário, as agências administrativas, os poderes locais), a sociedade política (partidos políticos, corpos constituídos), a sociedade civil (Igrejas, organizações sindicais, associações cívicas e movimentos sociais) e a comunicação de massa. As críticas dirigidas à teoria habermasiana, segundo Cefaï, contestaram a representação, ao mesmo tempo em que se encantaram com a participação. Para o autor, estas críticas, em sua maioria, questionam uma visão filosófica da comunicação política assentada na troca de argumentos racionais.

Conforme Cefaï (2002:54), as críticas contribuem para refletir, a partir da referência pragmática da escola de Chicago, o significado de um espaço público e seu momento dinâmico e situacional. O autor baseia-se no conceito de público de John Dewey<sup>62</sup>. Para Dewey, a construção do público é indissociável da lógica da pesquisa e do trabalho de experimentação que regulam sua relação com as questões públicas. O público, segundo Dewey, na visão de Cefaï (2002) não é necessariamente um organismo social ou político, mas uma forma de vida coletiva que emerge ao redor de um problema, ao mesmo tempo em que o constitui. Esta visão incorpora uma dimensão situacional para a constituição do público, envolvendo o poder público e a sociedade civil.

A concepção de público orienta a análise de Cefaï (2002:54), que indica que os atores individuais, organizados e institucionalizados se engajam em um esforço coletivo para definir e dominar a situação percebida como problemática. Eles experimentam, discutem e julgam opiniões; eles superam os problemas, lançam sinais de alerta; eles entram em disputas, em polêmicas, em controvérsias; eles dão forma aos conflitos, resolvem as crises e se comprometem. Isso faz com que a causa pública não seja mais um monopólio do Estado.

Para Cefaï (2002:54), o pragmatismo conduz a uma concepção de arena social balizada por uma rede de convenções e de instituições pré-existentes em um espaço público.

---

<sup>62</sup> John Dewey tornou-se conhecido como um dos fundadores da escola filosófica do pragmatismo, o que lhe rendeu grande influência entre pensadores da educação. Seus escritos políticos publicados entre 1927 e 1939 não se limitam a essa área temática e em alguns deles, o autor aborda o tema da democracia. Em seu texto “*Em busca do público*” Dewey (1927: 3-37) indica que “*as ações humanas têm consequências sobre os outros, e que algumas dessas consequências são percebidas, a percepção delas leva a um esforço posterior para controlar a ação a fim de garantir algumas consequências e evitar outras*”. Em tal raciocínio, o autor alerta que as consequências podem ser de dois tipos, aquelas que afetam as pessoas diretamente envolvidas em uma transação e aquelas que afetam outras além daquelas diretamente envolvidas. Neste ponto, ele acredita que se encontra a distinção entre o privado e o público. O autor traz o seguinte exemplo: “*quando A e B mantêm uma conversa juntos, a ação é uma trans-ação: ambos estão envolvidos nela; seus resultados passam, por assim dizer, de um para o outro. Um ou outro ou ambos podem ser ajudados ou prejudicados assim. Mas, presumivelmente, as consequências de vantagem e dano não se estendem além de A e B; a atividade reside entre eles; é privada. No entanto, se for constatado que as consequências da conversa se estendem além dos dois diretamente envolvidos, que elas afetam o bem-estar de muitos outros, a ação adquire uma condição pública*”. Assim, na explicação de Dewey “*a distinção entre privado e público de modo algum é equivalente à distinção entre individual e social; mas é uma forma de comportamento associado e suas consequências podem influenciar associações adicionais*”. Público, para o autor, “*consiste em todos aqueles que são afetados pelas consequências indiretas das transações a tal ponto que é necessário ter essas consequências tratadas sistematicamente*”.

A arena social está associada a um problema social, que não necessariamente visa uma resolução e que é, na opinião do autor, um teatro de ações conjugadas, onde os indivíduos ou os coletivos se encontram em torno de desafios partilhados, regulam as situações problemáticas, se afrontam nas estratégias de interesse, se engajam em transações de todos os tipos. Por outro lado, a arena pública está associada ao problema público, o qual é susceptível a um tratamento pela ação pública e que se configura seguindo certos formatos retóricos e dramatúrgicos. O acento aqui é colocado sobre a aplicação em um espaço de aparências e sobre a conformação de vocabulários da razão e de motivos; a repertórios de encenação e à aplicação de dispositivos de atestação.

Na arena pública, o conceito de interação é central, tendo em vista ela é entendida como uma cena onde, em frente ao espectador, se afrontam os pretendentes à propriedade dos problemas públicos. A metáfora da propriedade do problema público, propõe o autor, inclui as características de controle, de exclusividade e de transferência. Enquanto na arena social há uma grande indeterminação de interações sociais, na arena pública essa interação é guiada por uma dramaturgia e uma retórica da vida pública. Neste formato, o autor destaca três características: encenação (*scénarité*), pluralidade e igualdade (*pluralité et égalité*) e obrigações da publicização (*contraintes de publicisation*).

Resumidamente, a encenação diz respeito a um “bem viver juntos”, onde as experiências e as atividades se inscrevem na satisfação de “interesses” e “desejos” que não envolvem apenas questões privadas ou de relação pessoal, mas resultam consequências às pessoas diretamente implicadas. A pluralidade se expressa na maneira de sentir e de ressentir, de escolher entre pontos de vista alternativos e de formular preferências éticas ou estéticas, de opinar e de se exprimir sobre os problemas públicos ou sobre as políticas públicas. A igualdade se expressa no equilíbrio entre oferta e demanda de bens e nas relações de força entre interesses contraditórios, onde se deve respeitar certo número de regras, imanentes ao jogo, para acompanhar as performances compreensíveis e admissíveis entre os atores. As obrigações de publicização dizem respeito a uma seqüência a ser respeitada, um “ritual”, um encadeamento de ações que garantem o desenvolvimento das arenas públicas (CEFAÏ, 2002:58-64).

A partir destas características, Cefaï (2002:64) define que uma arena pública se configura em complexos irregulares de interatividade e de interobjetividade, que o esquema dialógico da ética da discussão de Habermas está longe de esgotar. Ela se desenrola como um processo de publicização, através de canais de acompanhamento observados e descritíveis, de onde emerge a confecção de bens comuns e de causas públicas, dos quais procedem as opiniões públicas e as ações coletivas.

A visão de Cefaï (2002), como vimos, questiona a teoria de habermasiana, indicando outra abordagem para os espaços públicos. Há que se pensar qual delas pode ser a mais adequada para pensarmos os espaços públicos das Conferências Nacionais, diante da diversidade e pluralidade de atores sociais envolvidos nestes eventos.

## 2. A Participação e as Conferências Nacionais

A participação é um dos temas centrais no projeto democrático-participativo, e apresenta-se como um instrumento de construção de uma maior igualdade, na medida em que contribui para a formulação de políticas públicas orientadas para este objetivo (DAGNINO et al, 2006:48). A premissa da atuação conjunta entre estado e sociedade civil implica numa participação destes dois segmentos sociais na discussão das políticas nacionais.

Porém, como analisar a participação social nos espaços públicos? Uma primeira questão que se coloca é o que entendemos por participação. Conforme o que se observa no dicionário de ciências políticas, participação apresenta três níveis ou formas. A primeira na forma de presença - forma menos intensa e marginal; a segunda na forma ativa - onde o indivíduo desenvolve uma série de atividades que lhe foram confiadas; e a terceira participação no sentido estrito - quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política (SANI, 2003).

Nas ciências sociais, seguindo a explicação de Gohn (2007:27/28), o tema da participação é encontrado como noção, categoria ou conceito desde os primórdios do desenvolvimento. Segundo a autora, a formulação clássica weberiana e parsoniana influenciou os pesquisadores latino-americanos nos anos 60 que pensaram a modernização nos anos 70, utilizando a participação no sentido da participação da sociedade civil. Para a autora, a participação é também vista como medida da cidadania e está associada à categoria da exclusão social e integração. Participar, assim, significa integrar e incluir aqueles excluídos. Mas, para participar o indivíduo precisa desenvolver a auto-estima, mudar sua própria imagem e as representações sobre sua vida. A autora indica que estar incluído apenas não resolve o problema da participação, pois esta depende primordialmente de motivação, articulação em redes societárias e interações contínuas e freqüentes entre os pares.

Não muito distante desta concepção, Moroni e Ciconello (s/d:06), ao avaliar a participação social no governo Lula, afirmam que a participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressadas no espaço público de forma democrática. Além disso, está associada ao modo como os grupos se percebem como cidadãos e cidadãs. Na opinião dos autores, a participação é um processo educativo. A partir dela, se expressam desejo e necessidades, constróem-se argumentos, formulam-se propostas, ouvem-se outros pontos de vista, reage-se, debate-se e chega-se ao consenso, numa atitude que transforma todos aqueles que integram os processos participativos. É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia o espaço público real, em que a construção do diálogo e do interesse público passa a ser o objetivo de todos e todas.

No caso brasileiro, conforme os autores, a participação social criou os sujeitos políticos – movimento de negros, mulheres, sócio-ambientalista, indígenas, homossexuais, pessoas com necessidades especiais, de crianças e adolescentes, etc – até então sub-representados na política nacional, que, juntamente com os movimentos e organizações tradicionais, intervieram no processo constituinte de 1988 para transformar demandas em direitos e princípios constitutivos do estado brasileiro (MORONI e CICONELLO, s/d:6).

Na visão de Moroni e Ciconello (s/d:14), no governo Lula, embora ampliada, a participação ficou reduzida a uma estratégia de governabilidade e a um faz de conta, sem ter se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas. A mudança de postura do governo em relação aos governos anteriores (antes quem organizava tudo e comandava era a sociedade civil) resultou num governo articulador dos espaços públicos, entre eles os conselhos e as conferências, gerando um envolvimento maior dos agentes governamentais, sem *empoderar* os espaços criados. A participação corrente serviu à interlocução e não à deliberação ou ao controle social. Por um lado, o que se

observa é que mesmo a leitura crítica dos autores não deixa de ressaltar o avanço ocorrido no Brasil em termos da ampliação dos espaços de participação. Por outro lado, para os autores, os espaços de participação assumiram mais um caráter de espaços de interlocução do que de deliberação ou controle social, chegando mesmo a se tornarem espaços de cooptação.

Para Dagnino et al (2006), a participação é concebida como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distingüindo-se de uma concepção de participação limitada à consulta popular. De acordo com seu pensamento, a construção de espaços públicos sociais – ou com a participação do Estado, onde há a publicização de conflito, de discussão e deliberação – assume papel fundamental no interior do projeto democrático-participativo.

No caso da SAN, o (re)estabelecimento do CONSEA e a retomada das Conferências Nacionais representam uma ampliação dos espaços de participação.

### ***3. As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional***

Conforme um entrevistado representante da sociedade civil, as CNSAN não podem ser analisadas apenas pelo que elas conseguiram fazer valer, posteriormente aos eventos. Para ele, as Conferências Nacionais tiveram um importante papel didático de formação de quadros para debater o tema da SAN, apesar de nem todos os participantes terem continuado na militância. Em certa medida, em nossa opinião, as Conferências também representam um estímulo para a sociedade civil se organizar.

A I CNSA é vista como um espaço de mobilização numa época em que se vivia uma grande agitação política de combate à fome; e, na época, nem se sabia muito bem quais os rumos da SAN após a Conferência. A destituição do CONSEA, logo em seguida, no entanto, não foi suficiente para acabar com o processo de construção de um projeto democrático-participativo da SAN. Um entrevistado representante da sociedade civil salientou que, entre a primeira e a segunda Conferência, houve uma distância muito grande em termos de tempo, 10 anos, e também de cenário político. Para a maioria dos entrevistados, há que se ponderar sobre a experiência do primeiro CONSEA e da primeira Conferência. Segundo eles, estes eventos representam um processo diferente daquele que passou a ocorrer a partir de 2003.

Como vimos no capítulo anterior, a I CNSA aconteceu num período em que o governo federal tinha tendência por um projeto neoliberal; enquanto que, a partir da II CNSAN, o governo federal já se identificava com um projeto democrático- participativo. Isso fez com que alguns entrevistados preferissem marcar uma cisão entre a primeira Conferência e a segunda, indicando processos de construção de Conferências diferentes. Sobre este ponto, pensamos que, embora os processos de construção das Conferências sejam diferentes, eles fazem parte de um processo maior, que engloba a construção de um projeto democrático-participativo da SAN. Portanto, uma análise descontinuada das Conferências, sem refletir os avanços que elas obtiveram para os termos da SAN, parece-nos menos adequado.

Como foram os eventos nacionais? Quais eram os objetivos que apresentavam? Quais os temas que abordaram? Que tipo de participação ocorreu nos eventos? Estas questões, entre outras, são apresentadas a seguir.

### **3.1 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994)**

“Um dos méritos da I CNSA foi fortalecer as articulações do Movimento da Ação da Cidadania em todo o País. Antes conhecíamos muitas pessoas apenas por carta ou telefone. A partir do contato pessoal temos inclusive a responsabilidade de procurar ampliar essas articulações” (Declaração de um participante da I CNSA - BRASIL-CONSEA, 1995:26).

A idéia de realização da I Conferência Nacional ocorreu nos encontros do CONSEA, em função da necessidade de reunir os representantes dos inúmeros comitês da cidadania criados após o crescimento da mobilização pela Ação da Cidadania. O proponente do evento foi o CONSEA, a partir da SENAC, e contou com importante apoio governamental. O principal objetivo do evento era “*promover a reflexão e o debate sobre a segurança alimentar, identificar alternativas de intervenção e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas*” (BRASIL-CONSEA, 1995).

#### **Preparação**

A organização do evento nacional foi precedida por dois seminários preparatórios, em novembro de 1993 e outro em março de 1994. Neles, estiveram reunidos a Comissão Nacional de Organização da Conferência Nacional, os representantes de Comitês estaduais de Ação da Cidadania, os membros do IPEA, as Universidades, a Cáritas e a Caixa Econômica Federal. No seminário preparatório, em novembro, foram discutidas a organização e a metodologia das Conferências municipais e estaduais, os critérios para a participação e o cronograma dos eventos antes da Conferência Nacional.

Era responsabilidade dos comitês ou fóruns estaduais estimular a organização das Conferências Municipais a serem organizadas pelos comitês municipais. No documento, foi prevista a participação nas Conferências Municipais de entidades da sociedade civil e do poder público. Entre as entidades da sociedade civil que participariam do evento estavam: igrejas e instituições religiosas, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, entidades empresariais, movimentos populares, ONGs, entidades profissionais e acadêmico-científicas, universidades, escolas privadas, clubes de serviços, comitês da cidadania, entidades filantrópicas e partidos políticos. Entre as entidades do poder público, estavam o Poder Executivo Municipal (prefeituras e secretarias municipais), Poder Legislativo (câmara de vereadores), Poder Judiciário, Ministério Público e escolas públicas.

Conforme o documento preparatório, os delegados estaduais seriam escolhidos nas Conferências Municipais, acrescentando-se um percentual de entidades de representação estadual, centrais sindicais, associações profissionais estaduais e outras. Deveria ser garantido que ao menos 66% dos delegados escolhidos fossem representantes da sociedade civil. De modo geral, o número de delegados da sociedade civil deveria ser proporcional ao número de participantes nas Conferências Municipais, sendo um por município, mais um por cada 100 participantes da Conferência. Foram estabelecidas cotas corretivas para municípios com mais de 500 mil habitantes, como também a garantia de participação de representação de comunidades indígenas, quando houvesse, nos municípios. Os órgãos públicos tiveram sua representatividade na proporção de 34% da Conferência, sendo incluídos os três níveis de governo, com igual representação para cada nível (municipal, estadual e nacional).

Conforme Peliano (1994:42), o processo de construção da I CNSA ocorreu nos moldes tradicionais de organização de Conferências, que levava em conta um sistema piramidal de delegação de poder. Assim, foram realizados encontros municipais ou locais que elegeram seus representantes para a instância estadual que, por sua vez, definiu os delegados participantes da nacional. Conforme um entrevistado representante da sociedade civil, a influência de um sistema piramidal para as CNSAN foi espelhada nas Conferências Nacionais da Saúde, que desde 1986 eram realizadas em etapas municipais e estaduais. A orientação metodológica de construção da Conferência Nacional, a partir de pré-Conferências municipais, locais e estaduais, determinou a sua configuração até os dias de hoje.

Conforme o documento preparatório da I CNSA, as Conferências deveriam aprovar documentos conclusivos, com sugestões aprovadas em plenária pela maioria simples dos participantes. Haveria uma comissão de relatoria dos eventos municipais e estaduais, incumbida de sistematizar as propostas num documento a ser debatido na plenária da Conferência Nacional. Caso não houvesse consenso, o documento deveria explicitar as divergências. Assim, as Conferências estaduais consolidaram propostas emanadas das Conferências Municipais e, por sua vez, a coordenação nacional sistematizou os resultados dos relatórios estaduais, incorporando as contribuições do comitê das empresas públicas e dos comitês das Universidades.

Para a preparação da I CNSA, foram discutidos três textos-base, que subsidiaram os debates das Conferências estaduais. O primeiro texto era sobre a I CNSA, que tinha por intuito explicar o contexto político em que se realizava o evento, e as expectativas envolvidas. O segundo texto era sobre o desenvolvimento econômico no Brasil, indicava questões de macroeconomia e sugeria a necessidade de uma opção de desenvolvimento mais apropriada para a condição brasileira, que estivesse assentada na produção e maior acesso interno aos alimentos, bem como de distribuição de renda. O terceiro texto era sobre relações desiguais de gênero e pobreza, que principiava com uma discussão sobre a importância da mulher na garantia da segurança alimentar da família.

O primeiro texto apresentava um item sobre a construção de um “Projeto Nacional de Segurança Alimentar”, que se sustentaria na construção de um consenso sobre a opção de desenvolvimento para o país e sobre como transitar para ele. Entendia-se que, para atingir este projeto, era necessária uma maior eqüidade, elevar a eficiência econômica, ampliar a democracia, conservar o meio ambiente e os recursos naturais, redefinir a inserção do Brasil, reduzindo a dependência e contribuindo para a justiça, a solidariedade e a paz mundial. Também compreendia-se que:

*“...um projeto nacional legítimo haveria de ser coordenado por um Estado democrático e por um governo representativo, competente e participado pela cidadania, em que a política de segurança alimentar fosse uma política de governo, operada por ele próprio, por parcerias governo/sociedade e pelos diversos segmentos sociais pertinentes...”(BRASIL-CONSEA, 1995:4).*

De modo geral, o texto expressava uma clara defesa de um projeto nos moldes democrático-participativo, voltado para a descentralização da decisão política e a defesa de mecanismos que promovessem a participação social.

## **I Evento Nacional**

A Conferência Nacional intitulada “*Fome, questão Nacional*” aconteceu nos dias 27 a 30 de julho de 1994, em Brasília, reunindo cerca de duas mil pessoas. Na programação do evento, havia: exposição, mesa redonda, painéis, comunicações coordenadas e grupos de trabalho. Os grupos de trabalho foram divididos em oito temas: 1) Conceito de segurança alimentar; 2) Projeto Nacional; 3) O emergencial e o estrutural; 4) Cidadania e democracia; 5) Responsabilidade do governo; 6) Responsabilidade da sociedade civil; 7) Relação Estado - Sociedade; 8) Ação local. Ao todo, foram formados 50 grupos de trabalho, responsáveis por discutir o documento síntese do evento, que já havia recebido cerca de 700 emendas dos eventos municipais e estaduais e, na Conferência, deveria ser aprovado na plenária final.

O primeiro dia da I CNSA foi subdividido nas atividades de credenciamento dos delegados e exposição inaugural, com a presença do então Presidente Itamar Franco, na mesa de honra inaugural, intitulada “*A segurança alimentar na agenda política: conquistas e desafios*”, juntamente com Dom Aldo Morelli (CONSEA) e Herbert de Souza (Ação da Cidadania).

No segundo dia, pela manhã, houve a exposição duas palestras intituladas “*Um projeto Nacional em construção: segurança alimentar e qualidade de vida*” e “*A segurança alimentar com objetivo: reorientação das políticas públicas; descentralização papel das esferas de governo*”. No período da tarde, aconteceram os grupos de trabalho e à noite, inúmeras exposições sobre assuntos específicos apresentados pelos próprios participantes.

No terceiro dia, houve nova exposição de palestras intituladas “*Construção da cidadania, uma tarefa coletiva*” e “*O poder local na (garantia da) segurança alimentar*”. À tarde, ocorreram trabalhos em grupo, e à noite palestras e comunicações. No quarto e último dia, houve uma palestra no início da manhã intitulada “*Participação social e a construção de uma nova forma de gestão da sociedade: a parceria e a Ação da Cidadania*”. Ao final da manhã, houve a plenária final, na qual foi aprovado o documento político do evento.

A estrutura da Conferência nos mostra que ela estava cheia de espaços de troca de informações e formação de opinião. As palestras indicam a inspiração democrática, que na Conferência teve sua conformação mais organizada, com pretensões de uma maior difusão entre aqueles que estavam discutindo a segurança alimentar nos comitês locais, nas entidades de base, nos Partidos Políticos e nos diferentes setores de governos (municipais, estaduais e federal).

Na Conferência, houve também um conjunto de quatro painéis sobre reforma agrária e desenvolvimento, reunindo um grupo de estudiosos e militantes do tema, entre eles João Pedro Stédile, José Ely Da Veiga, Guilherme Delgado, Carlos Guanzirolli. Um dos entrevistados desta pesquisa, representante do poder público, ressaltou que, na época, o tema da reforma agrária tinha destaque junto à discussão sobre a segurança alimentar, mas ele foi se enfraquecendo em função de outras prioridades, como a estruturação de um marco jurídico para a segurança alimentar, por exemplo. Para muitos entrevistados, o tema da reforma agrária (e da questão agrária) tem que ser retomado como prioridade na pauta da segurança alimentar. No terceiro capítulo, trataremos dessa questão, na análise que faremos sobre as propostas emanadas das Conferências Nacionais e as decisões políticas a elas associadas.

Em função do tempo transcorrido do acontecimento da primeira Conferência (ela aconteceu em 1993), a maioria dos entrevistados não soube trazer detalhes sobre o evento, mas todos foram unânimes em reconhecer a importância que a I CNSA teve nos avanços nos termos da segurança alimentar existente hoje no Brasil. De modo geral, a I CNSA foi o primeiro grande evento a reunir os envolvidos com o tema da segurança alimentar, que estavam espalhados pelos comitês da Ação da Cidadania. Isso certamente contribuiu para fortalecer os laços em torno do tema e, assim, criar uma mobilização mais ordenada em torno

da segurança alimentar, principalmente no meio da sociedade civil. Um dos principais resultados, segundo um entrevistado, foi a formação do FBSAN.

Quanto à I CNSA, é difícil de responder com detalhes qual foi a participação que houve no evento, em função da pouca memória documentada. O que temos, e que nos dá poucos indícios para isso, é um levantamento realizado pelo IBASE (1994) junto aos comitês da Ação da Cidadania que estiveram presentes no evento. O levantamento, bem simplório e sem muita definição da metodologia utilizada, procura indicar o perfil dos participantes dos comitês que estiveram presentes na I CNSA.

Conforme o documento, 52% dos participantes dos comitês eram homens e 48% mulheres, sendo que 43% do total tinham nível superior. Dentre eles, a maior participação era de professores (11%), seguida de bancários (7,31%), assistentes sociais (6, 31%) e funcionários públicos (6,31%). O restante se enquadrava entre estudantes, trabalhadores rurais, engenheiros agrônomos, comerciantes, aposentados e economistas. A presença de bancários era significativa porque havia uma mobilização de agência bancárias, principalmente do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, na construção dos comitês da cidadania. Nos comitês entrevistados, 61% eram compostos por associações de bairro, 11% de sindicatos, 8% de grupos de pessoas, 7% de igrejas, 4% de ONGs, 4% de empresas estatais, 2% de governos estaduais e 1% de governos municipais<sup>63</sup>.

De modo geral, os dados permitem afirmar uma participação quase equivalente entre homens e mulheres, em que sobressaíram pessoas com elevada formação educacional, possivelmente formadores de opinião, como o caso dos professores. Este aspecto pode sugerir, embora não tenhamos como comprovar, que as pessoas que participaram do evento influenciaram politicamente outras pessoas e assim, contribuíram para a construção do projeto democrático-participativo da SAN que foi sendo delineado.

Conforme texto citado em Peliano et al (1994), na plenária final, Betinho fez um comentário no sentido de que a Ação da Cidadania não tinha comitê central e que os delegados que estavam ali presentes não representavam a Ação da Cidadania, mas as incontáveis iniciativas descentralizadas que surgiram localmente para amenizar as dramáticas consequências da fome e da miséria. Segundo ele, os delegados ali presentes não necessariamente eram aqueles que estavam fazendo alguma coisa, mas eram aqueles que conseguiram fazer o melhor discurso sobre o que devia ser feito e por isso tinham sido escolhidos para participar da I CNSA. Esta afirmação nos faz pensar na questão da representação dos participantes dos eventos nacionais. Conforme o próprio Betinho alertou, ela é carregada de subjetividade. E, embora tivessem sido definidos critérios para determinar os participantes, muitos deles não necessariamente representavam o conjunto do movimento da Ação da Cidadania.

O texto de Peliano et al (1994:73/74) indica que a observação de Betinho procurava promover a reflexão entre os presentes sobre a preocupação com o futuro, com uma realidade social nova, que envolvesse milhares de instâncias, iniciativas e pessoas, onde a principal característica fosse a participação. Ao mesmo tempo, havia uma preocupação de que a Ação da Cidadania não se transformasse em uma espécie de Partido Político ou sindicato, com coordenação eleita, lutas internas por poder, tendências políticas divergentes e palavras de ordem.

A presença do Presidente Itamar Franco no evento mostrou que a prioridade de combate à fome e à miséria estava na pauta governamental. Segundo Peliano et al (1994: 74), o presidente sabia que do evento sairiam duras críticas ao governo, mas entendeu que tratava-se de uma etapa fundamental na construção de uma democracia mais participativa.

---

<sup>63</sup> Os dados aqui foram arredondados. No documento, a soma total não chega a 100% e também não há explicação sobre esta questão.

Entre os entrevistados que acompanharam o processo de organização da I CNSA, mais de um fez a referência à presença de Itamar Franco, que foi vista com bons olhos. Segundo os entrevistados, isso indicava certa receptividade para tratar da problemática da fome e da miséria, que o então Presidente já havia manifestado ao reunir todos os seus Ministérios para exigir medidas de combate à fome. Peliano (2010:36) lembra que, após a instauração do CONSEA em 1993, foi inaugurada uma nova forma de articular as políticas públicas, ampliando a participação social nas ações governamentais. Seus maiores logros foram no campo da assistência alimentar, o que pode ser auferido pela enorme mudança que os programas sofreram no período de sua vigência (1993/1994): a distribuição de leite, totalmente descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional, associadas a ações de saúde; a distribuição também descentralizada da merenda; e a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de dois milhões de famílias atingidas pela seca. Em 1994, relata a autora, os recursos financeiros destinados aos programas sociais, em relação a 1993, haviam mais que dobrado, alcançando valores próximos de meio bilhão de dólares.

### **Pós-Conferência**

Logo após a I CNSA, houve um Encontro Nacional nos dias 26 a 28 de agosto em Brasília com representantes dos comitês estaduais da Ação da Cidadania para concluir a versão final do texto programático discutido nos grupos de trabalho da Conferência. Conforme o CONSEA (BRASIL-CONSEA, 1995), o texto programático apresentava tensões conceituais internas, repetições, descontinuidades formais, heterogeneidade de estilo, e até mesmo, eventuais incoerências de conteúdo; que refletiam o movimento plural e emergente no qual estava inserida a multiplicidade de agentes e atores sociais conformadores da Ação da Cidadania e que estiveram presentes na Conferência. Apesar do discurso da pluralidade de idéias, o que se observa é que, no momento de definir um texto final do evento, foi difícil reunir tantas divergências e tensões. A definição se efetivou em um Encontro que reuniu um número menor de pessoas, o que, ao mesmo tempo, coloca questões para se pensar os procedimentos a serem usados em um espaço amplo de debate, de forma a garantir que ao final do evento se chegue a um documento plural e coerente.

As propostas do documento serão analisadas no capítulo seguinte. No entanto, é importante destacar que, entre os desdobramentos da I CNSA, houve a elaboração de um texto, preparado pelo CONSEA que foi entregue ao final do ano de 1994 para o então Presidente eleito FHC. O documento preparado por uma equipe que reuniu membros do CONSEA, da SENAC, de Universidades e do IPEA apresentava três eixos (diretrizes) e prioridades para a construção de uma Política Nacional de segurança alimentar.

Entre os eixos, o primeiro destacava a ampliação das condições de acesso à alimentação e redução do seu peso no orçamento familiar, a partir de três prioridades: i) orientação do desenvolvimento para a geração de emprego e distribuição de renda; ii) aumentar a disponibilidade de alimentos; iii) redução do custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar.

O segundo eixo propunha assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, a partir de quatro prioridades: i) combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil; ii) proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil; iii) fortalecer o Programa de Amparo ao Trabalhador; iv) ampliar o programa de alimentação escolar; v) proteger outros grupos específicos.

O terceiro eixo versava sobre a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seus aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida

saudáveis, a partir de duas prioridades: i) garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (BRASIL-CONSEA, 1995).

No mesmo período, foi elaborado pelo IPEA um documento que fez um Balanço sobre as ações de governo no combate à fome e à miséria, composto por três partes. A primeira tratava da parceria governo-sociedade no combate à fome, contando a experiência do CONSEA. A segunda analisava os programas que haviam sido prioritários para o CONSEA. E a terceira apresentava reflexões sobre a conformação de um modelo social e político, ou de falsas alternativas, centrado nas práticas de combate à fome operadas pelo CONSEA.

O objetivo dos dois documentos mencionados era atualizar o novo Presidente eleito dos processos sociais desencadeados pelo CONSEA, sua organização e as principais prioridades elencadas pelo Conselho a partir dos encaminhamentos da Conferência. No entanto, conforme já mencionado no primeiro capítulo, ao longo do governo FHC as ações do governo federal voltadas à segurança alimentar tomaram outros rumos. Além do CONSEA deixar de existir, as CNSAN também sumiram da agenda política. Para alguns entrevistados, o governo FHC representou uma inflexão no andamento do processo vigente da SAN, resultando noutra inflexão na construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

Conforme Menezes (2006), o governo de FHC deixou de reconhecer o lugar estratégico da SAN nas políticas públicas, além de não prezar a participação social em instâncias de definição dessas políticas, extinguindo o CONSEA. Os oito anos daquele governo evidenciam um refluxo desse movimento pela SAN, o que não significou sua paralisação. Segundo o autor, por parte da sociedade, tratou-se de um período de acúmulo de forças, com a incorporação da noção da SAN, bem como a adoção do princípio fundamental do direito humano à alimentação adequada. Avançou-se, igualmente, no aspecto organizativo, com a formação do FBSAN e, por iniciativa deste, dos primeiros CONSEAs estaduais.

O autor ainda registra que as organizações sociais brasileiras passaram a ter papel destacado em eventos internacionais, como no Fórum Mundial pela Soberania Alimentar, realizado em 2001, em Havana, e na avaliação dos cinco anos da Cúpula Mundial da Alimentação em 2002, em Roma. Contudo, durante os dois mandatos de FHC, a permanente reivindicação do movimento de SAN no Brasil para que se realizasse uma nova Conferência Nacional não foi atendida.

### **3.2 A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004)**

“A construção de uma Política Nacional de SAN” (tema da II CNSAN).

Depois de cerca de 10 anos da primeira Conferência Nacional, a II CNSAN ocorreu como um processo natural após a reestruturação do CONSEA em 2003. Nas entrevistas realizadas, foi mencionado que, desde o princípio do re-estabelecimento do Conselho, pensou-se em realizar uma nova Conferência para reunir os segmentos envolvidos com a questão da SAN. A intenção era garantir o caráter de continuidade do processo interrompido.

Na verdade, a questão tem a ver com o que estamos tentando mostrar nesta tese, que é o re-estabelecimento da construção de um projeto democrático-participativo da SAN, sua institucionalização, numa conjuntura política nacional mais favorável. Neste sentido, há contradições que mostram que a Conferência estava inserida num processo de continuidade, muito embora não possa ser tomada sem relativizações. Por um lado, a continuidade se

observa na nomeação de “segunda” Conferência que ganhou o evento e pela presença de pessoas que haviam participado do CONSEA 1993/94 e da I CNSA. Por outro lado, a descontinuidade se observa no início de um novo processo de discussão sobre o conceito de segurança alimentar e de construção de uma nova proposta de política nacional voltada ao tema. Conforme Menezes (2006), a II CNSAN demarcou a chegada do tema a um novo patamar no Brasil, a partir da maturidade alcançada em sua definição conceitual e da clareza sobre os papéis que governo e sociedade civil teriam que desempenhar nas políticas públicas.

Como já indicamos na introdução da tese, foi nesse período que a noção brasileira de SAN foi elaborada, incorporando o adjetivo nutricional. Praticamente, a noção de SAN brasileira uniu os segmentos da agricultura, da saúde e da nutrição nas reivindicações por ações e políticas públicas de SAN no país.

### **Preparação**

Seis meses após a (re)instalação do CONSEA 2003/04, teve início a organização da II CNSAN, através do Decreto de 03 de setembro de 2003. O principal objetivo do evento era a construção de uma Política Nacional de SAN, o que ganhou destaque no evento. O Regimento Interno do evento foi aprovado ao final de setembro do mesmo ano, e transcorria sobre a metodologia dos relatórios, a estrutura e composição da comissão organizadora, as atribuições das comissões de organização, a distribuição dos delegados conforme os estados e os recursos empregados.

Na organização do evento, destaca-se o papel fundamental do CONSEA e dos integrantes da comissão organizadora, representantes tanto da sociedade civil quanto do poder público. Na comissão, estavam presentes membros do MDS, da COEP, da ABIA, CNM, IBASE/FBSAN, Casa Civil, ONG Direitos Humanos, Ministério da Saúde, Secretaria Especial dos Direitos das Mulheres, ASA, AEVB, FBSAN/UFRRJ, CGTB e FENASP.

A II CNSAN foi precedida de Conferências municipais, regionais e estaduais, que deliberaram sobre ações públicas de SAN, bem como encaminharam propostas de âmbito nacional, sistematizadas e publicadas em documento próprio distribuído aos participantes do evento nacional (BRASIL-CONSEA, 2004b:5).

Conforme o artigo 26 do Regimento do evento, os(as) delegados(as) da etapa nacional da II CNSAN deveriam respeitar a seguinte formatação: I - 100 delegado(as) com direito à voz e voto seriam indicados pelo CONSEA, já incluídos os membros titulares do Conselho; II - 100 delegado(as) com direito à voz e voto seriam representantes dos diferentes Ministérios, órgãos e instituições do governo federal; III - 800 delegados com direito à voz e voto seriam escolhidos nas etapas estaduais da II CNSAN, sendo 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do governo. Neste caso, recomendava-se que a indicação dos delegados governamentais e da sociedade contemplasse a participação efetiva de representantes dos diversos municípios. Também, que os 800 Delegados eleitos na etapa estadual da II CNSAN obedecessem dois parâmetros: a) 600 delegados indicados de forma proporcional à população do estado, com direito a um mínimo de 9 (nove) delegados; e b) 200 delegados(as) indicados (as), considerando a proporção de pessoas pobres em relação à população do estado (BRASIL-CONSEA, 2004a).

O quadro a seguir apresenta a distribuição dos delegados para a II CNSAN conforme os estados. Na primeira coluna, aparece o mínimo de delegados por estado conforme a população total do estado; na segunda coluna, mostra-se o número de delegados conforme a porcentagem da população de pobres do estado. Na terceira coluna, está o total de delegados comando os delegados em função da população total e da população de pobres de cada estado.

**Quadro 2.1 – Distribuição de Delegados para a II CNSAN, conforme critérios, 2003.**

**DISTRIBUIÇÃO DE DELEGADOS PARA A II CONFERÊNCIA NACIONAL DE  
SEGURANÇA ALIMENTAR**

	Mínimo	% Pop.	% Pobres.	Tot.Estad.	CONSEA	Governo
Brasil	243	357	200	800	100	100
Rondônia	9	4	4	17		
Acre	9	1	8	18		
Amazonas	9	6	9	24		
Roraima	9	1	4	14		
Pará	9	13	8	30		
Amapá	9	1	8	18		
Tocantins	9	2	9	20		
Maranhão	9	12	11	32		
Piauí	9	6	11	26		
Ceará	9	16	13	38		
Rio Grande do Norte	9	6	9	24		
Paraíba	9	7	10	26		
Pernambuco	9	17	10	36		
Alagoas	9	6	15	30		
Sergipe	9	5	9	23		
Bahia	9	27	10	46		
Minas Gerais	9	37	6	52		
Espírito Santo	9	6	6	21		
Rio de Janeiro	9	30	4	43		
São Paulo	9	78	2	89		
Paraná	9	21	6	36		
Santa Catarina	9	11	4	24		
Rio Grande do Sul	9	21	4	34		
Mato Grosso do Sul	9	4	6	19		
Mato Grosso	9	5	4	18		
Goiás	9	10	6	25		
Distrito Federal	9	4	4	17		

Fonte: BRASIL-CONSEA, 2004a.

Os critérios apontados no regimento indicavam como seria a composição dos participantes da Conferência, o que posteriormente serviu de base para a definição da composição da III CNSAN. Os dados encontrados sobre o evento não nos permitem afirmar quantas pessoas participaram das etapas municipais, regionais e estaduais, que ocorreram nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal onde foram eleitos os delegados que participaram do evento nacional.

Na preparação do evento, os participantes contaram com um conjunto de 17 textos de referência que tinham por objetivo oferecer um amplo panorama dos principais temas em discussão sobre a SAN naquele momento no Brasil. Os temas dos textos posteriormente deram origem a grupos de trabalho que compuseram o evento nacional: I. Sistema agroalimentar mundial e abastecimento interno, organismos e acordos internacionais; II. Componentes de SAN em um plano nacional de reforma agrária; III. Políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar e do agroextrativismo; IV. Sementes, recursos genéticos e a questão dos transgênicos; V. Acesso aos alimentos e educação para o consumo alimentar; VI. Ações de promoção e vigilância em nutrição e saúde; VII. Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; VIII. Preservação da cultura alimentar; IX. Indicadores de SAN e instrumentos de gestão e controle social; X. Programas de transferência de renda; XI. Participação social na formulação e implementação de políticas de SAN; XII. Instrumentos de promoção do direito humano à alimentação; XIII. Acesso e uso dos recursos naturais e água; XIV. Programas e instrumentos para geração de trabalho e renda; XV. Alimentação e a promoção de modos de vida saudáveis; XVI. Mutirões, coleta e doação de alimentos e ações em situações emergenciais; XVII. Institucionalização das políticas de SAN (BRASIL-CONSEA, 2004b).

Conforme os entrevistados, a elaboração dos textos buscou difundir o conceito de SAN e proporcionar uma revisão dos acontecimentos sobre o tema no país. Os textos eram mais conceituais e não serviam de base para uma orientação de construção da política,

simplesmente instrumentalizavam os participantes para os debates nos grupos de trabalho. O relatório propositivo da Conferência foi construído, de fato, no evento nacional.

## **II Evento Nacional**

A Conferência Nacional intitulada “*A construção de uma Política Nacional de SAN*” aconteceu entre os dias 17 a 20 de março de 2004, em Olinda (Pernambuco), reunindo cerca de 1400 pessoas.

Na programação do evento, houve a exposição de quatro painéis e a discussão em 16 grupos de trabalho dos temas citados anteriormente. Os grupos de trabalho eram formados por delegados e observadores, onde cada grupo apresentava um coordenador, um relator eleito no grupo e um facilitador disponibilizado pela organização da II CNSAN. Os grupos discutiram e aprovaram 153 propostas de ações estratégicas, das quais 47 foram elencadas como prioritárias.

No evento, cabe destacar a importância da Comissão Especial de Relatoria e da figura do Relator Geral, que tiveram papel fundamental na elaboração dos documentos oficiais do evento, os quais figuram como síntese das discussões realizadas na II CNSAN. Entre as atribuições, a Comissão era responsável por: indicar pessoas que acompanhariam as discussões nos grupos de trabalho, agindo como coordenadores e facilitadores das discussões; propor a metodologia para os relatórios oriundos dos grupos de trabalho e responsabilizar-se pelo produto consolidado do evento; encaminhar e acompanhar, junto a Comissão Especial de Comunicação, a publicação do Relatório Final. Ao Relator Geral, figura-chave na condução do produto final da Conferência, coube fundamentalmente o papel de coordenação da comissão de relatoria da etapa nacional. Comissão semelhante a essa foi incluída também na III CNSAN.

No primeiro dia do evento, houve o credenciamento dos participantes e uma palestra de abertura com o então Presidente Lula. No segundo dia, houve quatro painéis que se desdobravam em várias palestras voltadas à SAN. O painel um, “Direito à alimentação, soberania e contexto internacional” contou com três palestras sobre dois temas: a) enfoque do direito à alimentação; b) soberania alimentar, comércio e acordos internacionais. No painel dois, “Estratégias de SAN Brasil”, foram feitas três palestras: a) aspectos econômicos e sociais; b) aspectos agrários e agrícolas; c) aspectos nutricionais e de saúde. No painel três, “Princípios norteadores de uma Política de SAN” foram apresentadas cinco palestras: a) intersetorialidade e parceria; b) participação e controle social, a experiências dos conselhos; c) eqüidade de gênero e papel das mulheres na SAN; d) SAN e povos indígenas; e) SAN, população negra e comunidades quilombolas. No painel quatro, “Programas de SAN no Brasil”, foram apresentadas quatro palestras: a) PFZ; b) Programas de Alimentação e Nutrição; c) Programas sociais, segurança social e SAN; d) Iniciativas da sociedade civil. Ao final do dia, ainda houve uma palestra sobre “Redução de pobreza e desenvolvimento na China”.

Destaca-se que, na ocasião, o PFZ foi um dos principais assuntos da Conferência, pois havia muitas críticas ao programa em função das inúmeras expectativas desde que fora lançado. O tema da reforma agrária, assim como na primeira Conferência, novamente esteve na pauta. Um dos consensos foi o de que não era possível garantir SAN com a estrutura fundiária vigente do Brasil naquele momento. O representante do governo chinês Gao Hong Bin foi bastante aplaudido em seu discurso no qual afirmou “*uma diferença importante entre o Brasil e a China é que os chineses não têm camponeses sem terra, pois a reforma agrária*

*no país ocorreu há mais de cinqüenta anos". A discussão sobre a construção da Política Nacional de SAN destacou o aspecto da intersetorialidade e transversalidade<sup>64</sup>.*

O terceiro dia do encontro foi marcado pela realização dos grupos temáticos que formularam as propostas a serem votadas pelos delegados na plenária final, no dia seguinte. Uma das maiores polêmicas nas discussões foi sobre os alimentos geneticamente modificados. A posição frente à liberalização e consumo dos transgênicos pelo governo Lula foi duramente criticada durante a Conferência. Ao final do encontro, foi aprovado, por ampla maioria, o posicionamento contrário à produção e comercialização de transgênicos no Brasil.

No último dia do evento, foi realizada a plenária final. Nela, foram aprovadas as resoluções da Conferência que seriam encaminhadas ao presidente Lula e serviriam de plataforma para a atuação do CONSEA e para a formulação de um Plano Nacional de SAN. A II CNSAN também aprovou um documento político, intitulado a Carta de Olinda, em defesa do direito fundamental da alimentação e da nutrição, além de ter aprovado 17 moções<sup>65</sup>.

### **Pós-evento e Encontro II Conferência Nacional + 2 Anos**

Conforme Menezes (2006), sem dúvida, a II CNSAN legou uma importante agenda ao governo e, mais especialmente, ao CONSEA. O autor destaca que foi unânime a decisão sobre a necessidade da elaboração de uma LOSAN, como um passo indispensável para a instituição do SISAN. O CONSEA Nacional encarregou-se de sua elaboração, com a realização de videoconferências e audiências públicas. O governo federal, por seu turno, respeitou plenamente o que foi aprovado na plenária do Conselho. Assumindo o Projeto de Lei como prioritário, o Presidente Lula o enviou ao Congresso Nacional em outubro de 2005. No final de 2006, o projeto foi aprovado e considerado a principal conquista da II CNSAN.

Outros desdobramentos da II CNSAN são mencionados por Menezes (2006). Para o autor, o primeiro foi a aprovação da resolução para a consolidação e ampliação dos programas de transferência de renda articulados e integrados com a política de geração de emprego e renda, através do PBF. O segundo foi o prosseguimento da política de fortalecimento da agricultura familiar, a partir do Plano de Safra, inaugurado um ano antes por iniciativa do CONSEA. O terceiro foi a ampliação do financiamento da produção. Para o autor, entre 2003 e 2005 houve um crescimento do crédito na ordem de expansão de 156% do valor aplicado e de 81% do número de contratos, além da implantação de novas linhas, como o PRONAF Florestal, Agroecologia e Alimentos e o PRONAF Mulher, voltado ao financiamento das atividades das agricultoras familiares. O quarto desdobraamento, na visão do autor, foi a ampliação do PAA, com destinação dos produtos a pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. E o quinto foi a proposta de reformulação da legislação do PNAE. A partir da II CNSAN, o CONSEA e o FNDE, do Ministério da Educação, elaboraram um pré-projeto de lei que propunha mudanças significativas no Programa, como a ampliação da cobertura, podendo contemplar o ensino médio, o respeito aos hábitos alimentares e o estímulo à economia local, por meio da aquisição de alimentos produzidos por agricultores familiares. O Projeto de Lei acabou sendo aprovado em meados de 2009, como vimos no capítulo anterior.

Nos termos da participação social, conforme as entrevistas realizadas, na II CNSAN, houve um aumento e qualificação da participação social nas instâncias de formulação, implementação e controle das ações públicas relacionadas à SAN nas três esferas de governo,

<sup>64</sup> Ver site <<http://lainet.org/active/5876>> acesso dia 28.02.2011.

<sup>65</sup> Moção significa uma proposta, gerada em uma assembleia, acerca do estudo de uma questão, ou relativa a qualquer incidente que surja nessa assembleia. Como veremos, na III CNSAN, o número de moções elaboradas no evento cresce sensivelmente.

ainda que de forma desigual e carecendo de suporte institucional. Muito ainda deveria ser feito a fim de conferir protagonismo aos segmentos afetados pelas discriminações econômicas, sociais, de gênero e étnicas, na formulação e implementação das ações e programas de superação dessas desigualdades (BRASIL-CONSEA, 2006:4- 5).

Dados do CONSEA (s/d), de uma lista dos participantes do evento, indica que na II CNSAN houve a presença dos cerca de 1400 participantes, oficialmente 1356, em torno de 800 eram delegados dos estados, 60 eram delegados do CONSEA Nacional, 17 eram delegados representantes de indígenas, 13 eram delegados representantes de quilombolas, 150 eram delegados representantes do governo federal, 131 eram observadores e 72 eram membros da comissão organizadora, palestrantes e facilitadores do evento. Os dados disponíveis não permitem comentar o perfil dos participantes. Assim como na primeira, a II CNSAN manteve a presença entre os delegados de representantes de indígenas, além de agregar a presença de representantes de quilombolas. Na III CNSAN, como veremos adiante, houve a inclusão de representantes de outros segmentos, o que, na visão dos entrevistados, foi considerado um marco da participação social nas CNSAN.

Um desdobramento da Conferência – implantado pelo CONSEA para servir de termômetro para os encaminhamentos dos eventos nacionais – foi o Encontro *Conferência +2 anos*, que teve sua primeira edição nos dias 22 a 24 de maio de 2006, em Brasília (DF). O Encontro *Conferência +2 anos* é, na opinião de alguns entrevistados, um exercício de controle social. Ele foi criado para acompanhar o andamento dos encaminhamentos das Conferências, e não encontra similar em outros setores do governo (c.f item 1.3, Capítulo 1).

Conforme o endereço eletrônico do evento, o momento era crucial para consolidar avanços, detectar lacunas e estabelecer uma nova agenda de realizações da II CNSAN, de ações e demandas e, também, para construir a III CNSAN; tendo em vista que, após dois anos da II CNSAN, estava-se em pleno processo de apreciação e votação da LOSAN na Câmara Federal, e aproximavam-se as eleições para Presidente e Governadores.

O evento aconteceu em cinco etapas, cumprindo calendário de atividades dois meses antes do evento nacional, o que chegou a confundir alguns participantes que tinham que ser avisados que não se tratava de uma “Conferência”.

Na primeira etapa, foram apresentados subsídios em vídeo-conferência para os participantes em suas localidades. Na segunda etapa, ocorreram os eventos estaduais em que os participantes debateram um documento e apresentaram contribuições. Na terceira etapa, as contribuições dos estados foram enviadas para o CONSEA e compuseram um documento nacional. Na quarta etapa, houve a finalização do documento a ser discutido no Encontro Nacional. A quinta, e última etapa, foi o evento nacional.

No primeiro dia do evento, houve um painel em que foi apresentado um balanço da implementação das propostas da II CNSAN e a metodologia dos trabalhos em grupo a serem realizados após o painel. O balanço apresentado constava de um documento base, síntese das contribuições de propostas feitas pelos estados. Ao final do dia, foram realizados grupos de trabalho por tema.

No segundo dia, durante a manhã, houve uma plenária com relato dos grupos de trabalho e em seguida, a apresentação de um painel sobre os “Avanços e lacunas para a construção de uma Política Nacional de SAN”, onde houve o debate. Durante a tarde, houve uma sessão Plenária para a construção de propostas para a III CNSAN e a aprovação da Declaração do Encontro.

O terceiro dia foi marcado por atos políticos. Durante a manhã, houve no Senado Federal um ato em apoio à aprovação da LOSAN e uma solenidade de entrega da Declaração do Encontro *II Conferência + 2 anos* ao Presidente da República. O dia ainda serviu para que os participantes tratassem da agenda de mobilização para a III CNSAN (discussão em grupos por Região) e uma plenária para apresentação das regiões para mobilização da III CNSAN.

Como já foi explicado no primeiro capítulo, tem 1.3, o balanço da implementação das proposições da II CNSAN foi feito através da aglutinação de 153 proposições da II CNSAN em quatro grandes blocos, enviados aos Ministérios e representações de movimentos sociais de expressão nacional vinculados à SAN, com a solicitação para que estes respondessem as questões a que estavam associados. As respostas serviram como base para os debates de grupo de trabalhos nos encontros estaduais e no evento nacional.

Entre os avanços observados pelos grupos de trabalho, estão: i) recolocação da política de SAN no contexto das políticas aptas a promoverem o desenvolvimento e como tema central na agenda política, mobilizando recursos do orçamento e de planejamento governamental; ii) a ampliação da participação e mobilização social nos níveis federal, estadual e municipal; iii) a criação dos CONSEAs estaduais e municipais no período estudado; iv) o papel importante do então governo (federal) como promotor da participação social; v) o aumento do controle do PBF; vi) a mobilização gerada pela confecção da LOSAN de várias instâncias para discussão e elaboração; vii) a criação de órgãos em vários governos locais e regionais atribuídos da responsabilidade de coordenar políticas de SAN (BRASIL-CONSEA, 2006).

As respostas também fizeram menção a muitos entraves. Destacamos alguns: i) a questão de que a SAN ainda não havia sido assumida pelos movimentos sociais como uma luta por direitos, não sendo um tema plenamente incorporado à agenda de discussão política; ii) os CONSEAs estaduais e municipais eram, muitas vezes, estruturados por decreto, apenas para obter benefícios dos programas, existindo de direito, mas não de fato; iii) a inexistência de uma cultura de participação da sociedade civil; vi) a pouca representação de indígenas e quilombolas; iv) a falta de qualificação para o debate das políticas de SAN; v) a falta de quadros para atuarem nas esferas governamentais e da sociedade civil; vi) a autonomia insuficiente de muitos CONSEAs municipais, conduzidos pelos estaduais; vii) a participação social truncada por uma comunicação inadequada (BRASIL-CONSEA, 2006). Estas questões representam desafios à implementação do projeto político democrático-participativo da SAN.

Os grupos de trabalho também indicaram propostas para que a III CNSAN conseguisse superar os entraves mencionados, como: i) praticar e aprimorar a intersetorialidade; ii) melhorar a integração e a articulação entre os órgãos e todos os Conselhos; iii) aprimorar a relação entre as três esferas de governo e a relação dos CONSEAs estaduais, municipais e Nacional. O CONSEA Nacional deveria trabalhar para o fortalecimento dos estaduais e municipais, ampliar o número de conselhos municipais; vi) investir em formação e capacitação, com ênfase no papel dos conselheiros, na valorização do espaço de atuação da sociedade civil e na mobilização para participação; v) implantar assembleias populares; vi) implementar o SISAN, enfocando a construção de seus aspectos de coordenação, gerenciamento e integração; v) incentivar a aprovação de LOSAN estaduais e municipais.

### **3.3 A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007)**

“Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN” (tema da III CNSAN).

A terceira Conferência foi mais tranquila do que as anteriores em termos de realização, porque diferentemente delas, estava sendo planejada (e preparada) desde o Encontro Nacional *II Conferência + 2 anos*, quase um ano e meio antes do evento. A experiência com as Conferências anteriores forneceu maior tranquilidade ao processo de organização da terceira. Conforme os entrevistados, muitos representantes que participaram da organização da segunda Conferência também se envolveram na organização da terceira.

A preparação seguiu o sistema tradicional de realização de Conferências municipais, regionais e estaduais antes do evento nacional. Por ter sido o evento mais recente, foi o evento mais comentado pelos entrevistados. Outro aspecto a ressaltar é que tive a oportunidade de participar do evento na etapa estadual no Rio de Janeiro e na etapa nacional em Fortaleza, o que me permite comentar o evento do ponto de vista de observadora-participante.

#### **Preparação**

Como já mencionado, sugestões para a organização da terceira Conferência foram discutidas no Encontro *II Conferência + 2 anos* que ocorreu em maio de 2006 em Brasília. Na preparação, dois aspectos foram destacados pelos entrevistados. O primeiro diz respeito à metodologia desenvolvida para a Conferência. Semelhante ao que foi feito na I CNSA, para a realização da III CNSAN, a comissão organizadora propôs um documento base que foi discutido nas Conferências estaduais e depois rediscutido na Conferência Nacional. O segundo aspecto diz respeito à definição dos participantes no evento nacional. A III CNSAN inovou ao contemplar uma maior diversidade de representações sociais, envolvendo diferentes segmentos da sociedade civil.

O documento-base foi elaborado por uma equipe formada por membros do CONSEA, que incluía representantes governamentais e da sociedade civil. O documento estava subdividido em três eixos temáticos, a saber: Eixo I – SAN nas estratégias nacionais de desenvolvimento; Eixo II – Política Nacional de SAN; Eixo III – SISAN. O documento-base foi intensamente discutido nas Conferências municipais e estaduais, onde houve inúmeras inclusões e alterações nas propostas inicialmente elaboradas pela comissão de sistematização do documento criada pelo CONSEA. Os eixos temáticos serviram de referência (título) para grupos de trabalho que realizaram a discussão sobre o documento na Conferência Nacional.

A maior diversidade entre os participantes da Conferência foi prevista no regimento do evento e baseado no regimento interno da II CNSAN. Conforme o regimento, um mínimo de 20% dos delegados deveria ser de representantes escolhidos por critérios de raça e etnia, por cotas para representantes de indígenas, população negra, comunidades tradicionais, quilombolas, comunidades de terreiro portadores de necessidades especiais, entre outros grupos culturalmente diferenciados, que usam e ocupam o território para reprodução social, cultural, religiosa e econômica. Os entrevistados argumentaram que esse critério foi fundamental para que o evento apresentasse uma gama variada de representações (BRASIL-CONSEA, 2007a).

Na escolha dos participantes para a III CNSAN, conforme o regimento, deveria-se valorizar a participação feminina, como delegadas e participantes das mesas de debates. A

atenção dada à participação feminina deveria começar desde as atividades do processo preparatório para a Conferência Nacional.

### **III Evento Nacional<sup>66</sup>**

O evento da III Conferência, intitulado “*Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN*”, foi um espaço democrático, com proposta de regulamento aprovada pelos participantes no primeiro dia do encontro, norteando as regras de funcionamento do evento e da relação entre os participantes. Também contou com programação, eixos temáticos, regimento e metodologias apresentadas pela organização e aprovadas pelo público.

Conforme Maluf (2007), a noção de SAN está alicerçada em seis diretrizes: Direito, Universalidade, Equidade, Participação Social, Sustentabilidade, Descentralização, Intersetorialidade. Os temas dessas diretrizes foram debatidos nos quatro dias de evento, durante as manhãs. As tardes foram reservadas para os grupos de trabalho, num total de 40 grupos, tendo por base as temáticas dos Eixos I e II, apresentados no item anterior.

No segundo dia do evento, foram apresentados, pela manhã, o Eixo I e II. À tarde, foram debatidos nos grupos de trabalho o Eixo I e, a cada 7 grupos, uma diretriz específica do Eixo II<sup>67</sup>. Vale dizer que, durante a preparação da Conferência Nacional, os delegados foram divididos em uma diretriz do Eixo II, em função do pouco tempo disponível para aprofundar cada uma delas. A distribuição dos delegados nos grupos de trabalho ocorreu por meio de um sorteio realizado pelo CONSEA, que levou em consideração três critérios: o estado de pertencimento do delegado; a representação do delegado; e as prioridades escolhidas pelos próprios delegados no formulário de inscrição. Quem não se sentisse contemplado pelos debates nos grupos de trabalho, poderia se pronunciar nas assembléias, realizadas nas manhãs subsequentes aos grupos de trabalho.

A sistematização das propostas foi realizada durante as noites do evento por uma equipe de 16 pessoas, com coordenação de membros do CONSEA Nacional e do sistema Datasus<sup>68</sup>. Este trabalho procurou contemplar as sugestões e alterações propostas nos grupos de trabalho e se estendeu durante as madrugadas. O objetivo era garantir que, às oito horas da manhã seguinte, quando se realizaria a assembléia geral, pudessem ser lidas, aprovadas ou revogadas as alterações e sugestões provenientes dos grupos de trabalho.

Na primeira assembléia, ocorrida na manhã do terceiro dia, houve a apresentação da síntese das proposições dos grupos de trabalho Eixo I e II, com debate e votação. Houve tumulto em momentos específicos, quando se trataram de temas polêmicos, como a transposição do Rio São Francisco e a diretriz quatro do Eixo II, sobre a ampliação e coordenação das ações de SAN voltadas para grupos populacionais. Isso fez com que parte

<sup>66</sup> Este trecho comporta informações elaboradas pela autora para um texto intitulado “Políticas públicas e os espaços democráticos: um olhar sobre a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Nutricional - Brasil”, p.11-34, publicado na Revista do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Desenvolvimento em Questão da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ano 6, nº12 – jul/dez 2008.

<sup>67</sup> O Eixo II estava subdividido em seis diretrizes, a saber: 1. Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; 2. Estruturar sistemas de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos equitativos, sustentáveis e de base agroecológica; 3. Instituir processos permanentes de educação e capacitação em SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada; 4. Ampliar e coordenar as ações voltadas para grupos populacionais; 5. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, articulada às demais políticas de SAN e; 6. Promover a soberania e a SAN em âmbito internacional.

<sup>68</sup> O sistema Datasus foi cedido pelo Ministério da Saúde, e comporta um software específico. Maiores detalhes, ver site do Ministério da Saúde, no endereço eletrônico: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/default.cfm>.

das votações não ocorresse naquela manhã, sendo transferidas para a assembléia da manhã seguinte. Na tarde do segundo dia, houve grupos de trabalho para tratar do Eixo III.

Entre os destaques da Conferência, está a participação de grupos populacionais tradicionalmente excluídos das políticas públicas nacionais ( povos e populações tradicionais, quilombolas, indígenas, associação dos celíacos, associação de portadores de anemia e anemia falciforme<sup>69</sup>, deficientes físicos entre outros). Estes grupos reclamavam que os debates dos seus respectivos grupos de trabalho não foram incluídos no texto da Conferência apresentado na assembléia.

O protesto resultou numa reunião com representantes dessas entidades, membros do CONSEA Nacional e equipe de sistematização da diretriz 4. A reunião ocorreu simultânea aos grupos de trabalho sobre o Eixo III, na tarde do terceiro dia. Como pude acompanhar a reunião, porque era do grupo de sistematização da diretriz 4, identifiquei a inquietação de alguns representantes das entidades presentes, imbuídos da sensação de que suas contribuições e sugestões não foram absorvidas no documento, por haver um direcionamento na sistematização por parte do CONSEA. De forma geral, também observei que, para alguns grupos presentes na III CNSAN, o CONSEA Nacional representava o governo federal e, na opinião deles, não compartilharia das reivindicações da sociedade civil.

Estas observações nos colocam questões para pensar a relação estabelecida entre a sociedade civil, o CONSEA e o Estado. Os membros da sociedade civil que hostilizaram o CONSEA no evento nacional identificavam nele a figura do Estado. Duas questões estão presentes nesse caso. Primeiro, o fato de que o CONSEA não é um Conselho do Estado nos termos da sua composição, mas por uma maioria da sociedade civil – o que, supostamente, o faria ter maior identificação com as demandas da sociedade civil, e não do Estado. Segundo, os membros da sociedade civil que hostilizaram o CONSEA estavam imbuídos de uma percepção de contraposição sociedade civil-Estado.

A segunda questão nos faz recordar o comentário sobre a natureza da relação entre sociedade civil e Estado de Dagnino (2002). Segundo ela, ao mesmo tempo em que não se pode pensar num duelo entre os dois segmentos, não se pode dizer que as forças tornaram-se equivalentes. Se tomarmos o caso do CONSEA, que é um Conselho formado por uma maioria da sociedade civil, constatamos que, embora ele tenha acesso direto à Presidência da República, isso não significa que suas deliberações sejam acatadas pela Presidência (como veremos no terceiro capítulo desta tese). Assim, há que se reconhecer que ainda existe uma maior força do Estado frente à sociedade civil, no âmbito político.

A ausência de uma equivalência de forças, na opinião de Dagnino (2002), faz com que a relação entre sociedade civil e Estado tenda a ser tensa e permeada por conflitos, independente da abertura existente para a atuação conjunta. Segundo ela, o problema não está na pressuposição de uma oposição natural, mas no reducionismo em tratar o Estado como o pólo do mal e a sociedade civil como o pólo do bem. Deve-se encarar a sociedade civil enquanto heterogênea, bem como os governos que atuam no Estado, e estar atento às distintas clivagens que as relações permitem.

Diante desta reflexão, podemos fazer algumas considerações sobre a sociedade civil que estava mobilizada pela SAN na Conferência. Primeiro, ela não era homogênea, em termos de opinião, o que contribuiu para que parte da mesma se expressasse na Conferência como um grupo que não se identificava com o CONSEA. Segundo, mesmo que exista uma contraposição entre sociedade civil e Estado, os representantes do governo federal que estavam no evento não podem ser considerados *pólos do mal*, pois não necessariamente estavam ali para impor um poder político sobre a sociedade civil. Ao contrário, o diálogo que

---

<sup>69</sup> A doença tem como característica a alteração dos glóbulos vermelhos do sangue, que se apresentam em formato de foice, por isso, o nome da doença ser anemia falciforme. Estas células têm sua membrana alterada e se rompem com maior facilidade, o que causa a anemia.

se estabeleceu na preparação da Conferência sugeria uma intenção governamental de levar em conta as demandas da sociedade civil para a SAN. Entretanto, não queremos dizer que o Estado e seus representantes presentes no evento eram *pólos das virtudes*. Apenas ponderamos sobre a visão dos representantes da sociedade civil, de forma a identificar as diferentes relações entre Estado e sociedade civil que os espaços públicos possibilitam.

Na reunião entre os membros do CONSEA e os representantes das entidades da sociedade civil, foi identificado que um grupo de trabalho teve problemas na operacionalização do sistema Datasus, o que resultou no fato de que o grupo foi o único não-contemplado na sistematização, pois suas informações não foram processadas no sistema. Mais do que um problema operacional, o fato rendeu um problema político, que foi tratado com transparência e paciência por todos os segmentos presentes. No final, o resultado foi um documento aprovado sem questionamento na assembléia da manhã seguinte.

O quarto e último dia da III CNSAN foi o mais sobrecarregado, em virtude da existência de propostas para os Eixos I, II e III a serem aprovadas, também as moções e a declaração final da Conferência. As moções deveriam ser de repercussão nacional, além de serem encaminhadas por delegados e assinadas por pelo menos 100 delegados. O acúmulo tumultuou o último dia, visto que muitas representações se movimentavam durante assembléia colhendo assinaturas e convencendo membros de outras entidades da relevância das moções que defendiam.

Também no último dia muitos delegados já tinham horário confirmado de retorno, de forma que a assembléia final foi acelerada, com momentos em que as propostas sem destaque ou sem supressão foram aprovadas em bloco. Ao longo da assembléia, os delegados experimentaram a prática democrática e algumas terminologias deste processo, como “regime de votação”, “aprovação/rejeição/abstenção”, “supressão”, “questão de ordem”, “destaque”, “defesa e contrário”, “aprovação em bloco”, entre outros termos que foram empregados para representar as ações no evento. Embora muitos dos delegados presentes fossem oriundos de processos prévios de assembléias locais, havia entre os participantes do evento nacional pessoas que estavam participando de uma Conferência pela primeira vez. O impacto cultural deste ato está entre os ganhos indiretos da Conferência, que precisaríamos de novos estudos para comprovar<sup>70</sup>.

O documento final do evento foi resultado de uma reestruturação dos documentos discutidos nos estados, absorvendo proposições e emendas. O formato inicial antes dos debates interestaduais contava com 128 proposições. O documento que deu início a III CNSAN tinha 122 proposições, com contribuição dos estados e municípios, e o documento final foi concluído com 145 proposições e 42 moções. Os grupos de trabalho e as assembléias se mostraram espaços de debate, de estabelecimento de acordos entre os participantes, bem como produtivo espaço de proposições. Apesar das adversidades naturais a eventos de grande porte, a III CNSAN foi tranquila, com uma participação significativa dos segmentos envolvidos com a SAN no Brasil e no exterior.

<sup>70</sup> A construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira pelos espaços democráticos se dá porque estes confrontam concepções elitistas de democracia com concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado – questiona o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem contribuído positivamente para uma maior transparência das ações estatais. A convivência com as diferenças, o reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como a existência e legitimidade do conflito são apresentadas como dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. Serve também para ampliar a capacidade propositiva dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

### **Pós evento - Encontro III Conferência Nacional + 2 Anos**

Entre os destaques pós-Conferência, está a mobilização pela aprovação do Projeto de Lei da Merenda Escolar, que foi oficialmente regulamentada em 2009. Em seguida, houve o Encontro *III Conferência + 2 anos*. O segundo Encontro aponta para um processo de institucionalização da prática de investigar os encaminhamentos das Conferências junto ao poder público e a sociedade civil. Este instrumento de participação e controle social novamente realizou eventos preparatórios nos estados para reunir, ao final, um grupo de especialistas da SAN em Brasília, que discutiu os andamentos das atividades (c.f item 2.4, Capítulo 1).

Os participantes do evento reconheceram que houve avanços institucionais na democratização e no relacionamento entre Estado e sociedade civil. Conforme o documento relatório do evento, desde a III CNSAN foram observados diversos avanços concernente à inserção da SAN nas estratégias nacionais de desenvolvimento. A principal transformação diz respeito ao surgimento de práticas mais democráticas no relacionamento entre o Estado e sociedade civil em várias situações, como os canais de debate construídos. Conforme o documento, verifica-se, também, uma maior abertura do Poder Legislativo para o debate com a sociedade civil e para assuntos relativos à SAN; sendo que, no plano federal, a PEC 47/2003, que insere a alimentação entre os direitos sociais garantidos pela Carta Magna, estava em suas últimas etapas de tramitação (BRASIL-CONSEA, 2009a).

O relatório exaltou que houve uma aproximação entre o MDS e o CONSEA Nacional, e que o CONSEA passou por transformações para fortalecer sua capacidade de representação da sociedade civil brasileira. Foram criadas mais duas comissões permanentes (5 - SAN das populações negras e povos e comunidades tradicionais e; 6 - SAN dos povos indígenas), e instituídas as cotas que garantem a participação de povos e comunidades tradicionais em eventos das Conferências Nacionais. Resta saber como estas instâncias e cotas estão sendo usadas e em que medida estão concretamente contribuindo para a consolidação do projeto.

O relatório defendeu que os avanços foram possíveis porque houve transformações positivas no meio da sociedade civil; entre as quais tem grande relevância a criação de redes que mobilizam a ação social, a exemplo da Rede de Educação Cidadã (RECID) e outras. No âmbito da relação entre a sociedade civil e o Estado, foram possíveis a elaboração e a execução de projetos que articulam os CONSAD<sup>71</sup>, os governos estaduais, a academia e outras organizações da sociedade civil, tais como a co-gestão de equipamento de alimentação e nutrição (bancos de alimentos, restaurantes e cozinhas comunitárias) e projetos de economia solidária. Permitiu-se, com isso, a ampliação dos beneficiários das políticas de SAN, que passaram a atender também ribeirinhos, pescadores profissionais artesanais, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, atingidos por barragens, assentados e moradores de centros urbanos (BRASIL-CONSEA, 2009a).

<sup>71</sup> Os Consórcios de SAN e Desenvolvimento Local (CONSAD) são arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento com objetivo de promover a cooperação entre municípios, em prol da SAN e do desenvolvimento local. Para criar um CONSAD, é formado, primeiro, um fórum de discussão permanente, constituído de representantes das instituições afetas ao tema da SAN existentes no território. A partir das discussões, o Plano de Desenvolvimento Territorial é elaborado, a partir do qual é escolhida a vocação do território e são eleitas as prioridades para a atuação do CONSAD. De posse do plano de desenvolvimento territorial, o colegiado das instituições fomenta a discussão e articulação permanente das entidades participantes e apoiadoras do Consórcio com vista à execução e monitoramento das atividades pactuadas. Podem participar Municípios e entidades da sociedade civil em regiões de baixo desenvolvimento humano (site <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/consorcio-de-seguranca-alimentar-e-desenvolvimento-local-2013-consad/> <acesso dia 21.03.2011).

Entre os avanços institucionais, o documento destacou a implementação dos CONSADs, instrumentos que contribuem para o desenvolvimento local e regional seguindo a lógica do desenvolvimento social e incluindo a SAN como um de seus pilares. Estas ações foram combinadas com outras medidas que apontam para a evolução de equipamentos que poderão servir, ademais, de base para a implementação do SISAN, como os editais de seleção pública para a SAN nos estados e municípios, a implementação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), implantação de restaurantes populares e o desenvolvimento, ainda que incipiente, de políticas voltadas para os Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL-CONSEA, 2009a).

Por outro lado, o relatório também apontou alguns desafios para a democratização da relação entre Estado e sociedade civil. Segundo o documento, para a SAN ser contemplada nas estratégias nacionais de desenvolvimento, primeiramente; é necessário repensar o modelo de Estado, principalmente no que diz respeito à relação com a sociedade. O objetivo é alcançar a realização do interesse público, através do aprimoramento do diálogo entre governo e sociedade civil nos processos de tomada de decisões, democratizando-os por meio de audiências, de consultas públicas e do fortalecimento dos conselhos de políticas públicas.

Para alcançar esta meta, entende-se que é extremamente importante a promoção da capacitação da sociedade, a fim de aumentar seu conhecimento sobre monitoramento e violações do direito humano à alimentação adequada e sobre a gestão pública. A intenção é dar ênfase aos processos concernentes à alocação dos recursos públicos e promover o fortalecimento de experiências deliberativas, como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, o que passa pelo fortalecimento das redes de mobilização social e, em alguns casos, pela reestruturação dos CONSEA estaduais e municipais. Resumidamente, a democratização da gestão pública deve incorporar alguns princípios de SAN, como a intersetorialidade na integração das políticas públicas (BRASIL-CONSEA, 2009a).

**Quadro 2.2 - Síntese sobre as Conferências Nacionais de SAN.**

<b>Características</b>	<b>I CNSA</b>	<b>II CNSAN</b>	<b>III CNSAN</b>
Data e Local	27 a 30/07/1994 Brasília	17 a 20/03/2004 Recife	03 a 06/07/2007 Fortaleza
Proponentes	CONSEA Ação da Cidadania contra Miséria e pela Vida	CONSEA	CONSEA
Etapas anteriores	Etapa Municipal/ Etapa Estadual	Etapa Municipal/ Subregional Etapa Estadual	Etapa Municipal/ Subregional Etapa Estadual
Objetivo	Construção da Política Nacional de SAN	Construção da Política Nacional de SAN	Construção do SISAN
Nº Participantes (estimativa)	2000	1400	2100
Categorias e quantidades Conforme Decreto de Convocação	Delegados Convidados Observadores *Os dados indicam a participação de Indígenas.	Dados oficiais indicam a presença de 1356 participantes entre os quais: Delegados da sociedade civil e de Governos(Federal, Municipal, Estadual e Municipal) - 950 Delegados do CONSEA Nacional – 60 Delegados (representantes indígenas) - 17 Delegados (representantes quilombolas) – 13 Observadores - 131 Comissão Organizadora e palestrantes - 72	Delegados(as) da sociedade Civil e de Governos (Federal, estadual e Municipal) - 1333 Convidados (as) nacionais - 360 Internacionais – 70 Observadores * Os dados indicam a participação de representantes de Indígenas, Quilombolas, povos e populações tradicionais e comunidades de terreiro.
Estimativa de População mobilizada em todas as etapas (municipais/estaduais e nacional)	SI	SI	70 mil pessoas em todas as etapas
Principal produto	Relatório Final	Relatório Final	Relatório Final
Principais encaminhamentos	Declaração de Defesa de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e apresentação de sua proposta	Projeto da Lei Orgânica de SAN	Emenda Constitucional 64 que reconhece a alimentação como um Direito
Etapas pós-conferência	Não teve	Encontro II CNSAN +2Anos	Encontro III CNSAN +2Anos
Fonte: elaboração própria SI- Sem informação.			

#### **4. As Conferências Nacionais - Avanços e Desafios nos termos do Projeto Democrático-Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional**

Um dos notórios aspectos frente à participação nas Conferências é a ampliação significativa das categorias dos participantes. As alterações nos regimentos internos para comportar segmentos que até então não participavam ou tinham participação pouco expressiva nos eventos mudou substancialmente na terceira Conferência, quando segmentos da população negra, povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e demais povos e comunidades tradicionais passaram a participar do evento.

O que se observa é que há uma expectativa dos participantes das Conferências que estes sejam espaços fortes, nos termos de Fraser (1996), em que sugestões políticas sejam direcionadas para campos de decisão política e se tornem efetivos, como veremos no terceiro capítulo. A participação em termos qualitativos tende a ser observada como efetiva diante dos resultados obtidos pós eventos, ao mesmo tempo em que a prática de eventos preparatórios indica que a participação em termos quantitativos é expressiva e envolve mais de 70 mil pessoas em cada evento nacional (dados estimados frente a III CNSAN).

Ao descrever as Conferências, encontramos poucos dados sobre a participação que ocorreu nas duas primeiras Conferências, pelo fato de que não existe detalhamento sobre a participação social, além do que mencionamos sobre o perfil dos participantes da I CNSA. Isto limitou o trabalho de análise, que acabou concentrando-se na III CNSAN, tendo em vista um estudo específico sobre o evento desta Conferência intitulado “Diagnóstico do perfil da participação social na III CNSAN”, desenvolvido por Oliveira (2007).

O documento é uma pesquisa feita para a CONAB sobre a Conferência e fornece um interessante material de análise, já que a autora faz um levantamento sobre as distintas categorias sociais que estiveram presentes no evento nacional, separando os participantes entre representantes do poder público e da sociedade civil. O resultado é um balanço sobre a composição dos participantes da III CNSAN, que mostramos a seguir.

##### **4.1. O perfil dos participantes da III CNSAN**

O levantamento a seguir foi realizado a partir do credenciamento dos participantes no sistema de apoio a Conferências, o Datasus, que procurou identificar os segmentos sociais que participaram como delegados, cotas (indígenas, negros, quilombolas, comunidade de terreiro etc), convidados e apresentadores de oficinas.

<b>Quadro 2.3 – Categoria e quantidade dos participantes da III CNSAN, 2007.</b>			
Categoria	Nº conforme o Regimento	Nº. Efetivo	% comparecimento
<b>TOTAL DELEGADOS</b>	<b>1.634</b>	<b>1.352</b>	<b>82,7</b>
Delegados Nacionais	234	164	70,1
Delegados - Gov. Federal	116	102	87,9
Delegados – CONSEA	118	62	52,5
Governo Federal	34	12	35,3
Sociedade Civil	84	50	59,5
<b>Delegados Estaduais</b>	<b>1.400</b>	<b>1.188</b>	<b>84,9</b>
Sociedade Civil inclusive Cotas	961	879	91,5
Governo	436	309	70,9
Cota Indígenas	58	49	84,5
Cota Quilombolas	70	63	90,0
Cota Negros	106	103	97,2
Cota Terreiros	52	40	76,9
<b>TOTAL CONVIDADOS</b>	<b>366</b>	<b>512</b>	<b>139,9</b>
Convidados Nacionais	300	462	154,0
Convidados Internacionais	66	50	75,8
<b>TOTAL EXPOSITORES</b>	<b>71</b>	<b>94</b>	<b>132,4</b>
Expositores Custeados	27	24	88,9
Expositores Não-Custeados	27	48	177,8
Expositores Governo Federal	17	22	129,4
Imprensa	100	37	37,0
Organização	42	40	95,2
<b>TOTAL PARTICIPANTES</b>	<b>2.213</b>	<b>2.035</b>	<b>92,0</b>

Fonte: Adaptado de Oliveira (2007:9).

Nos dados apresentados, os participantes da III CNSAN foram subdivididos em quatro categorias: i) delegados nacionais; ii) delegados estaduais; iii) convidados e; iv) expositores. Os números dos participantes são indicados conforme o previsto no regimento e o número efetivo dos participantes. Dos 2.213 inscritos, conforme o regimento, participaram efetivamente do evento 2.035 participantes.

Entre os delegados nacionais do governo federal, incluindo os delegados de governo do CONSEA e os que não eram do CONSEA, os dados indicam a participação de 114 pessoas. Destes, o maior número de delegados foi do MDS (17 delegados), Ministério da Educação/FNDE (14 delegados), MDA (14 delegados), MAPA/CONAB (14 delegados), Ministério da Saúde (13 delegados) e Presidência da República e Casa Civil (12 delegados). Em (significativa) menor proporção estiveram presentes os Ministérios: do Trabalho e Emprego, da Ciência e Tecnologia, do Planejamento Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, da Cultura, da Justiça, de Minas e Energia, das Relações Exteriores. Todas as Secretarias Especiais estiveram presentes (SEPPIR, SEPM, SEDH e SEAP), variando entre 4 e um participante por secretaria. Os

dados são fundamentais para pensar, como apontou Oliveira (2007), a questão da intersetorialidade e o grau de envolvimento dos ministérios com a questão da SAN.

Os dados indicam, ainda, que estiveram presentes na III CNSAN, no mínimo, um representante de cada Ministério e Secretaria Especial que compõe o CONSEA. Conforme se observa, foi intensa a participação dos representantes do segmento da agricultura, do desenvolvimento agrário, do abastecimento e da pesca, num total de 29 participantes.

Os delegados nacionais pelo CONSEA, que representavam a sociedade civil, participaram da III CNSAN com 50 participantes, subdivididos conforme as seguintes categorias:

<b>Quadro 2.4 – Delegados do CONSEA conforme as categorias que representaram a sociedade civil na III CNSAN, 2007.</b>			
	Categorias	Número de Delegados	%
<b>1.</b>	Agricultura Familiar, Pescadores Artesanais, Extrativistas, Agricultura Urbana, Meio Ambiente e Agroecologia	<b>4</b>	<b>8</b>
<b>2.</b>	Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais Sindicais, Movimentos Sociais (MST)	<b>7</b>	<b>14</b>
<b>3.</b>	Representações Religiosas	<b>10</b>	<b>20</b>
<b>4.</b>	Setor Empresarial e Sistema S <sup>72</sup>	<b>4</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	Redes, Fóruns e ONGs	<b>9</b>	<b>18</b>
<b>6.</b>	Universidades, Pesquisadores e Especialistas	<b>3</b>	<b>6</b>
<b>7.</b>	Outros Conselhos*	<b>9</b>	<b>18</b>
<b>8.</b>	Segmentos Populações Específicas	<b>2</b>	<b>4</b>
<b>9.</b>	Saúde e Nutrição	<b>2</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>Todas as categorias</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

\*Nessa categoria se enquadram representantes de outros conselhos, sendo eles municipais, estadual e nacional.

Fonte: elaborada a partir de Oliveira (2007:20).

<sup>72</sup> O chamado Sistema "S" é formado por organizações criadas pelos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes e cooperativas) com a finalidade de qualificar e promover o bem-estar social de seus trabalhadores. As organizações do Sistema "S" subordinadas à Confederação Nacional da Indústria são o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) a quem cabe a educação profissional e a prestação de serviços de assistência técnica e tecnológica às empresas do setor, o Serviço Social da Indústria (SESI), que promove a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e de seus dependentes por meio de ações em educação, saúde e lazer e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), que promove o desenvolvimento da indústria através da capacitação empresarial e do apoio à pesquisa e à inovação tecnológica (site <http://www.senai.br/br/ParaVoce/faq.aspx><acesso dia 20.03.2011).

Aqui, pode-se constatar que, entre os membros do CONSEA representantes da sociedade civil que participaram do evento, é significativa a percentagem de representantes de representações religiosas (20%), seguida por representantes de redes, fóruns e ONGs (18%) e representantes de outros conselhos (sejam eles municipais, estaduais e nacional) (18%). Foi pequena a participação de representantes de segmentos de populações específicas (2%) e de entidades de saúde e nutrição (2%).

Os delegados estaduais são apresentados segundo duas categorias: i) representantes de governo e; ii) representantes da sociedade civil. Entre os delegados representantes da sociedade civil, incluindo representantes de cotas, temos vários segmentos, como mostra o quadro abaixo:

**Quadro 2.5 - Delegados estaduais representando a sociedade civil na III CNSAN, 2007.**

	Categorias	Nº de Delegados	%
<b>1.</b>	Agricultura Familiar, Pescadores Artesanais, Extrativistas, Agricultura Urbana, Meio Ambiente e Agroecologia	<b>79</b>	<b>8,99</b>
<b>2.</b>	Saúde e Nutrição	<b>29</b>	<b>3,30</b>
<b>3.</b>	Pessoas com Necessidades Especiais	<b>12</b>	<b>1,37</b>
<b>4.</b>	Economia Solidária e Comércio Justo	<b>4</b>	<b>0,46</b>
<b>5.</b>	Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais Sindicais	<b>74</b>	<b>8,42</b>
<b>6.</b>	Catadores de Materiais Recicláveis	<b>3</b>	<b>0,34</b>
<b>7.</b>	Representações Religiosas	<b>94</b>	<b>10,69</b>
<b>8.</b>	Setor Empresarial e Sistema S	<b>11</b>	<b>1,25</b>
<b>9.</b>	Associações	<b>133</b>	<b>15,36</b>
<b>10.</b>	Cooperativas	<b>5</b>	<b>0,57</b>
<b>11.</b>	Entidades Nacionais e Regionais de DHHA	<b>7</b>	<b>0,80</b>
<b>12.</b>	Redes Fóruns e ONGs	<b>105</b>	<b>11,95</b>
<b>13.</b>	Universidades, Pesquisadores e Especialistas	<b>32</b>	<b>3,41</b>
<b>14.</b>	Conselhos de Políticas Públicas (municipais e Estaduais)	<b>38</b>	<b>4,32</b>
<b>15</b>	<b>Segmentos Específicos</b>	<b>230</b>	<b>26,17</b>
	Povos Indígenas	47	
	População Negra	102	
	Comunidade Quilombola	63	
<b>16</b>	Comunidade de Terreiro	40	
	<b>Outras Representações e sem identificação de entidade</b>	<b>23</b>	<b>2,62</b>
<b>Total</b>	<b>Todas as categorias</b>	<b>879</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Oliveira (2007:11)

Dos 879 representantes da sociedade civil, 26% eram representantes de segmentos específicos das cotas estipuladas pelo regimento interno da Conferência (povos indígenas, população negra, comunidade quilombola e comunidade de terreiro). A expectativa era de que estes segmentos representassem no mínimo de 30% dos participantes da Conferência; portanto, pode-se dizer que praticamente se alcançou o desejado. Em segundo lugar, estavam os representantes de associações e cooperativas, que juntos chegaram a 16%.

Conforme os dados, os representantes da agricultura familiar, pescadores artesanais, extrativistas, agricultura urbana, meio ambiente e agroecologia estavam distribuídos em diferentes entidades e organizações. Apresentamos sinteticamente as entidades e organizações na seqüência e, entre parênteses, o número de participantes de cada uma: Associação, movimentos e rede de agricultores/as (34), Cooperativa de Produtores Rurais (05), Conselhos e Fóruns de Desenvolvimento Territorial (04), Centro de Desenvolvimento Sustentável (02), Ematers Rondônia e Rio Grande do Sul (11), Fetag estaduais (04), FETRAF (01), Movimento de Luta pela Terra (05), Agência de Assessoria Técnica (01), Profissionais - Agência e Autônomos (02), Movimento de Mulheres no Campo (09), Banco de Alimentos (01) e Escola Agrícola (02).

Conforme Oliveira (2007:12), a maior representação na categoria da agricultura familiar ficou concentrada nas associações, movimentos e rede de agricultores (as) rurais, o que mostra que a força dessa representação nos estados está nos espaços locais e regionais coletivos e organizados. Já a participação dos Movimentos das Mulheres no Campo mostrou-se presente na delegação da sociedade civil em nove estados. É possível observar a baixa participação de segmentos voltados para o meio ambiente.

Os representantes da Saúde e Nutrição estavam distribuídos em diferentes conselhos e organizações. Seguem os conselhos e as organizações, e entre parênteses, o número de participantes de cada: Associações e Conselhos de Nutrição (04), Conselhos de Alimentação Escolar (03), Escolas de Saúde e Nutrição (03), Conselho de Nutricionistas (12), Conselho de Saúde (01), Conselho de Educação (01), Centro de Saúde (01), Movimento Popular de Nutrição (01), Conselho de Medicina (01), Distrito Sanitário Indígena (01), Federação das Nutricionistas (01). A maior representação de delegados da sociedade civil da saúde e nutrição foi a partir dos Conselhos estaduais de Nutrição e de Conselhos de Alimentação Escolar e Escolas Técnicas Saúde (OLIVEIRA, 2007:12).

Os representantes de pessoas com necessidades especiais estavam distribuídos em diferentes organizações. A seguir, as organizações e o número de participantes de cada uma: Associação de Celíacos (03), Associação de Portadores de Anemia (01), Associação de anemia Falciforme (01), Deficientes Físicos (04), Dependentes Químicos (01), APAE (02), Associação de Hanseníase (01). Segundo Oliveira (2007:13), um espaço para discutir o segmento de pessoas com necessidades especiais foi bastante reivindicado durante a III CNSAN.

Os representantes dos sindicatos, federações e confederações estavam distribuídos (em parêntese está o número dos participantes) conforme: Sindicato dos Metalúrgicos (02), CUT (06), Pólo Sindical (02), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (33), Sindicatos dos Profissionais da Educação (08), Sindicato dos Profissionais da Saúde (05), Sindicato do Servidor Público (01), Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria (01), Sindicato das Trabalhadoras Domésticas (01), Federação dos Maricultores (01) e outros Sindicatos (08). Os dados indicam uma forte participação de sindicatos voltados à agricultura, confirmando a forte presença do viés agrícola envolvido com a SAN.

Os representantes das representações religiosas estavam distribuídos (entre parênteses consta o número de participantes): Igrejas Evangélicas (13), Igrejas Católicas e Arquidioceses (10), CNBB (03), Maçonaria (01), CPT (07), Pastoral da Criança (48), Pastoral do Batismo (01), Pastoral Social (02) e Pastoral da Saúde (03). Os dados indicam que a representação

religiosa está concentrada no segmento católico, uma vez que as pastorais correspondem a 54 delegados desta representação, que conta com 94 participantes (OLIVEIRA, 2007:14).

Os representantes das associações e movimentos populares estavam distribuídos da seguinte forma (entre parênteses consta o número de participantes): Associações de Municípios (06), Associações e Movimento de educação (04), Associações Comunitária e de Moradores (39), Associações de Pais, Mães e Mestres (05), Associações e Casas Beneficentes (30), Organizações de Arte e Cultura (05), Associação de Estudantes (01), OAB (02), Associação de Atletas (01), Associação de Proteção à Maternidade (01), Associações de Engenheiros (02), Movimento pela Moradia e Cidadania (06), Cooperativa de Prestação de Serviço (01), Centro de Movimento popular (06), Associação Terapêutica (01), Associação de Territórios (01), Associações de Artesãos (03), Associação Religiosa (01), Associações Femininas (03), Associação da 3<sup>a</sup> idade (01), Associações de Crianças, Adolescentes e Jovens (02) e Rotary (02).

Conforme Oliveira (2007:15), as Associações e Movimentos Populares correspondem ao maior número de delegados estaduais da sociedade civil desta categoria, sendo que a maior concentração está nos representantes de associações comunitárias e de moradores; ou seja, núcleos locais organizados, principalmente de bairros e pequenos municípios. As Associações e Entidades Beneficentes se destacam na representação de delegados, e correspondem aos núcleos de assistência em defesa da população de maior risco e vulnerabilidade social.

Os representantes das redes, fóruns e ONGs estavam distribuídos conforme se segue (entre parênteses consta o número de participantes): ONG para Agricultura e Meio ambiente (06), ONG para Cidadania (16), ONG para Criança e Adolescente (01), Associação de Geógrafos (02), ASA (09), Cáritas (19), Institutos (09), Comitê de Combate à Fome (01), Rede Educação Cidadã –Talher (17), Rede de Associações (01), Rede de Tecnologia Alternativa (01), Fóruns de Cidadania (04), Fóruns estaduais de SAN (11), Fóruns de Mulheres (03) e Fundação Cultural (01). Conforme Oliveira (2007:15), a Rede de Educação Cidadã (Talher) com sede em todos os Estados do país mostrou o papel atuante que exercem nos CONSEAs estaduais, o mesmo acontece com os Fóruns estaduais de SAN que atuam em 11 estados.

Os representantes das universidades, especialistas e pesquisadores estavam distribuídos assim (entre parênteses consta o número de participantes): Universidades (25), Institutos de Pesquisa (05), centros de estudos e pesquisas (02). Os dados indicam que a temática da SAN vem ocupando espaço na formação do conhecimento e no desenvolvimento de pesquisas no país (OLIVEIRA, 2007:16).

A iniciativa pioneira do CONSEA Nacional de propor cotas para segmentos sociais específicos (indígenas, quilombolas, negros e terreiros) levou à Conferência 255 pessoas. Este espaço foi uma conquista ímpar da III CNSAN, que ainda não conta com uma análise mais detalhada sobre o significado deste processo de mobilização dos CONSEAs estaduais junto aos movimentos, redes, fóruns e organizações não-governamentais que representam cada um destes segmentos (OLIVEIRA, 2007:17).

Segundo a autora, muitos segmentos encontraram dificuldades de articulação nos estados pelo fato de não fazerem parte da composição dos CONSEAs estaduais, e também por algumas divergências que sustentam. Mesmo diante dos desafios, mostraram-se organizados e comprometidos pela mesma causa durante a III CNSAN. Cabe destacar que houve encontros e seminários preparatórios para os segmentos da população negra e indígena, de forma a facilitar o processo de preparação para a Conferência Nacional e indicação de representantes.

Também estiveram presentes na III CNSAN convidados nacionais e internacionais. Entre os convidados internacionais, foram citados representantes da Guatemala, Colômbia, Bolívia, Argentina, Uruguai, Equador, Peru, Chile, Nicarágua, Haiti, México, Angola,

Moçambique, Espanha, Itália e Portugal. A maioria deles discutiu estratégias para consolidar parcerias e troca de experiências entre programas e ações em andamento em seus países.

Os representantes dos convidados nacionais foram divididos nas seguintes categorias, conforme o quadro a seguir:

<b>Quadro 2.6 – Convidados nacionais que participaram da III CNSAN, conforme a categoria, 2007.</b>			
	<b>Categorias</b>	<b>Número de Convidados</b>	<b>%</b>
<b>1.</b>	Agricultura Familiar, Pescadores Artesanais, Extrativistas, Agricultura Urbana, Meio Ambiente e Agroecologia	<b>11</b>	2,38
<b>2.</b>	Saúde e Nutrição	<b>17</b>	3,68
<b>3.</b>	Pessoas com Necessidades Especiais	<b>12</b>	2,60
<b>4.</b>	Economia Solidária e Comércio Justo	<b>1</b>	0,22
<b>5.</b>	Sindicatos, Federações, Confederações e Centrais Sindicais	<b>15</b>	3,25
<b>6.</b>	Catadores de Materiais Recicláveis	<b>0</b>	0,00
<b>7.</b>	Representações Religiosas	<b>9</b>	1,95
<b>8.</b>	Setor Empresarial e Sistema S	<b>35</b>	7,58
<b>9.</b>	Associações	<b>14</b>	3,03
<b>10.</b>	Cooperativas	<b>0</b>	0,00
<b>11.</b>	Entidades Nacionais e Regionais de DHHA	<b>6</b>	1,30
<b>12.</b>	Redes, Fóruns e ONGs	<b>39</b>	8,44
<b>13.</b>	Universidades, Pesquisadores e Especialistas	<b>39</b>	8,44
<b>14.</b>	Conselhos de Políticas Públicas (municipais e Estaduais)	<b>25</b>	5,41
<b>15</b>	Segmentos Específicos	<b>4</b>	0,87
<b>16</b>	Convidados de governo (Municipal, Estadual e Federal)	<b>211</b>	45,67
<b>17</b>	Sem identificação de entidade	<b>24</b>	5,19
<b>Total</b>	<b>Todas as categorias</b>	<b>462</b>	100,00
Fonte: Adaptado de Oliveira (2007:21)			

Conforme os organizadores da Conferência, a demanda para participar como convidados nacionais foi maior do que a esperada. Dos 260 estimados, efetivamente participaram 462 convidados na III CNSAN, estes concentrados em quatro categorias de representação (governo, sistema S, universidades e redes e ONGs). Oliveira (2007:22) indica que o Sistema S, principalmente SESI e SESC foram grandes parceiros das Conferências estaduais, porém, a grande maioria não conseguiu se eleger delegado estadual e por isso solicitou participar enquanto convidado. A falta de conhecimento sobre os processos estaduais das Conferências também fez com que redes, ONGs, Fóruns, Universidade e pesquisadores participassem da etapa nacional enquanto convidados, por não terem aderido ao processo preparatório.

Os convidados que representaram o governo estavam divididos em representantes de governo municipais (30 vagas), estaduais (48 vagas) e governo federal (136 vagas). A maior demanda por convite na esfera federal veio do MDS (31 vagas), FUNASA (13 vagas), Ministérios da Saúde (07 vagas), SEPPIR (07 vagas), MAPA/CONAB (06 vagas) ME/FNDE (05 vagas) e MDA (04 vagas). Considerando os dados já apresentados sobre a participação de delegados representando o governo federal, há uma grande concentração da participação de representantes do MDS, MAPA/CONAB, MDA, MS e ME/FNDE, atestando o apoio e a importância dada pelos ministérios ao tema da SAN. Também reforça a menção, entre os entrevistados, de que, por vezes, os espaços de discussão sobre a SAN concentram um grande número de representantes do setor da agricultura.

Os dados levantados por Oliveira (2007:23/24) apresentam a proporcionalidade de gênero e raça que houve na III CNSAN. Dos 1.948 participantes que indicaram o sexo, 1.123 se declararam mulheres e 824 se declararam homens. Segundo Oliveira (2007:24), a exigência da participação de delegados conforme as cotas funcionou com uma excelente estratégia para atrair a participação da população mais vulnerável à situação de insegurança alimentar. Foi importante para os segmentos que foram beneficiados pelas cotas, bem como de outros que foram motivados a reivindicar seu espaço no âmbito da III CNSAN, principalmente os segmentos dos ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos e pessoas com necessidades especiais.

## **4.2. Avanços na construção de um projeto democrático-participativo da SAN**

Observando as declarações sobre as três Conferências, identificamos três avanços que os eventos conferiram ao projeto democrático-participativo da SAN. O primeiro foi o fato das CNSAN serem legitimadas pela LOSAN como um espaço de participação social, de diálogo e de aprendizagem para diferentes segmentos sociais que tratam da SAN. O segundo consistiu na inclusão, em sua terceira edição, de um sistema de cotas que garantiu um mínimo de participação para segmentos específicos, tradicionalmente excluídos das políticas sociais, que são estratégicos no debate de SAN, ampliando assim a base social envolvida na construção da Política Nacional de SAN. E o terceiro foi o de que a partir das Conferências criou-se o mecanismo do Encontro *Conferências + 2 anos*, que visa à prestação de contas em torno das propostas emanadas dos eventos nacionais.

O primeiro maior avanço identificado para as Conferências é o reconhecimento deste espaço como um espaço de participação social, de diálogo e de aprendizagem para diferentes segmentos que tratam da SAN. Neste sentido, para um entrevistado representante da sociedade civil, independente da capacidade de fazer valer suas decisões e encaminhamentos, as Conferências configuram um notável espaço de formação popular, onde se expressa um

processo didático interessante de estímulo à organização e participação na discussão da SAN. Segundo outro entrevistado também representante da sociedade civil, foi reforçada uma participação ampla e diversificada, o que significa consagrar a intersetorialidade e um olhar multidimensional para a questão alimentar, o que – na opinião do entrevistado – representa um significativo avanço ao tema.

As discussões surgidas nas Conferências nem sempre foram convergentes, mas trataram de temas que precisavam (e precisam) ser esclarecidos, como a questão dos transgênicos e da transposição do Rio São Francisco que foram temas polêmicos na III CNSAN. Para outro entrevistado representante da sociedade civil, as Conferências também servem para produzir quadros e militantes pela SAN. Pessoas que – ao participar dos eventos preparatórios e da etapa nacional – aprenderam sobre o conceito de SAN e sobre os acontecimentos que marcavam a temática, tornando-se defensores da causa.

Para um entrevistado representante da sociedade civil, as Conferências, bem como a existência do CONSEA, indica uma característica da democracia brasileira que é a de estimular tais espaços de participação para a construção de políticas públicas. No âmbito da SAN, as Conferências difundem a intersetorialidade ao envolverem diferentes grupos sociais e segmentos do governo. A III CNSAN nos mostra que, dos 24 Ministérios e 9 Secretarias Especiais que existiam na época, 21 estiveram na Conferência, representando o reconhecimento político da temática.

Ao mesmo tempo, o reconhecimento político do espaço das Conferências se dá pela constante presença do Presidente nos eventos nacionais, o que nem sempre ocorre em outras Conferências setoriais. Pelo que acompanhamos, os Presidentes brasileiros participaram de todas as três CNSAN. Em 1994, o Presidente Itamar Franco; e em 2004 e 2007, o Presidente Lula. Com isso, o tema ganhou destaque na agenda política nacional e junto à imprensa.

O segundo maior avanço observado ao longo das Conferências foi a instalação do sistema de cotas na III CNSAN para definir os participantes do evento. A participação social que as Conferências Nacionais conseguiram aglutinar passou a ser composto por um público ainda mais diverso. Conforme a maioria dos entrevistados, o sistema de cotas permitiu uma composição mais plural e buscou estimular os diferentes segmentos envolvidos com o tema a abraçarem a causa da SAN. A inovação da inclusão de cotas na Conferência Nacional de 2007 permitiu que a Conferência entrasse em espaços até então não-visitados, discutindo problemas que antes ficavam restritos a grupos sociais específicos; e que, a partir de 2007, passaram a ser articulados conjuntamente, como as questões de indígenas, quilombolas, população negra e das comunidades de terreiro.

De acordo com uma entrevistada representante da sociedade civil, do ponto de vista da participação social, o salto se deu na III CNSAN, que coincidiu com um momento histórico de reconhecimento da diversidade, e que reverberou no CONSEA e na estratégia de cotas para compor a Conferência. O estímulo foi dado pela aprovação do Decreto 6.040, que trata das populações tradicionais e que passou a problematizar diferentes segmentos específicos. Houve muitas reuniões do Ministério do Meio Ambiente para definir a questão dos povos e populações tradicionais, e o debate também influenciou a discussão no CONSEA sobre os setores que reclamam o direito ao acesso aos alimentos.

Para a entrevistada, muitas dimensões da intersetorialidade passaram a ser discutidas. Os segmentos da agricultura que tinham forte expressão no CONSEA, e até certa restrição na visão que empregavam, passaram a dialogar melhor com a saúde e a nutrição. Assim, também a nutrição e a saúde se apropriaram mais do debate sobre questões de direito a terra e recursos naturais. Segundo ela, a discussão empregada sobre povos e populações tradicionais apresenta uma luta histórica de direitos territoriais que estão num local distinto da discussão sobre reforma agrária feito até então. Esta questão tem a ver com a relação entre a produção e o extrativismo que, embora estejam muito próximas, não são a mesma coisa.

O terceiro maior avanço para o projeto democrático-participativo da SAN proporcionado pelas Conferências vem do mecanismo dos Encontros *Conferências + 2 anos*, que visa à prestação de contas em torno das deliberações dos eventos nacionais. Veremos com mais detalhe as deliberações das Conferências no terceiro capítulo desta tese; no entanto, desde já é importante reconhecer que as Conferências produziram documentos que nortearam as ações do CONSEA e que as mesmas foram avaliadas com saldos positivos nos espaços dos Encontros *Conferências +2 anos*.

O mecanismo dos Encontros *Conferências +2 anos* – criado para avaliar as deliberações – nos indica que, diferentemente do que ocorreu em outros setores que também contam com conferências; a SAN conseguiu estabelecer uma seqüência importante para consolidar um processo político, que vai desde a proposição, nas Conferências, passa pela execução realizada pelo CONSEA e finaliza com a avaliação realizada nos Encontros das *Conferências +2 anos*.

Conforme alguns entrevistados, os Encontros *Conferência +2 anos* permite, sobretudo, que o CONSEA Nacional possa dar um retorno para os CONSEAs estaduais das atividades que vem realizando, o que fortalece o SISAN. Por sua vez, o bom funcionamento do SISAN garante que o projeto democrático-participativo da SAN se institucionalize.

#### **4.3. Desafios na construção de um projeto democrático-participativo da SAN**

Ao longo do detalhamento das CNSAN, identificamos alguns desafios. A seguir, destacamos cinco desafios que entendemos serem fundamentais para que as Conferências Nacionais sejam espaços públicos democráticos e propositivos: i) a inclusão de novos grupos sociais a cada evento; ii) o estabelecimento de uma metodologia apropriada para realizar as discussões nas Conferências; iii) a administração dos conflitos; iv) a garantia de que a sociedade civil se mantenha autônoma e propositiva diante do governo; v) a tradução dos encaminhamentos das Conferências em proposições políticas.

Os desafios dizem respeito a como trabalhar as Conferências para que seus espaços sejam mais bem aproveitados. Segundo os entrevistados, alguns procedimentos na preparação das Conferências têm-se mostrado eficientes, enquanto outros ainda apresentam problemas. Estas questões são importantes porque orientam a organização das futuras Conferências, como a IV Conferência, prevista para novembro de 2011.

Um dos exemplos bem sucedidos na orientação das Conferências é a composição múltipla, multifacetada, multisetorial, com uma forte preocupação regional, ética, o que o emprego do sistema de cotas parece ter resolvido. Na II CNSAN, houve a inclusão de representantes de quilombolas, e na III CNSAN foram criados os critérios de cotas que irão se repetir na IV CNSAN. Este esforço garantiu uma composição mais diversificada para a plenária, segundo critérios regionais, sociais e étnicos. Também foi uma tentativa de estimular que os estados escolhessem delegados com efetivo envolvimento na área.

O alcance de uma boa diversidade com as cotas, no entanto, não significa que se tenha resolvido a questão de contemplar novos grupos sociais. Aliás, este parece ser um constante desafio que as Conferências colocam, e que parece ser um exercício permanente. Se entendermos que um dos objetivos das Conferências Nacionais é envolver o maior número possível de segmentos comprometidos com o tema da SAN, deve-se manter sempre aberto o espaço para que novos grupos possam se agregar no processo. Portanto, como fazê-lo é uma questão a ser planejada.

A experiência de uma Conferência Nacional precedida por Conferências estaduais e municipais não é original, pois segue o formato da maioria das Conferências Nacionais. Uma

especificidade da SAN, no entanto, é que as Conferências municipais não são padronizadas, tendo em vista que não são todos os municípios que possuem CONSEAs municipais. De modo geral, os eventos preparatórios para as Conferências Nacionais dependem da dinâmica dos estados. Esta flexibilidade é garantida pelo SISAN, que tem como característica a liberdade para que cada estado organize sua Conferência da forma mais conveniente, o que é bom, mas implica em limites. Assim, como a LOSAN não é padrão entre os estados; para tentar organizar melhor a situação, de uns anos para cá, o CONSEA Nacional tem influenciado no sentido de que as leis orgânicas estaduais passem a ser formuladas à luz da nacional, e algumas questões nas já existentes foram adaptadas.

Entre as orientações do CONSEA Nacional para os estados, estão a de que o presidente do CONSEA municipal e estadual seja da sociedade civil, e a de que o conselho tenha na sua composição representantes de governo e da sociedade civil, semelhante a composição do CONSEA Nacional<sup>73</sup>. É o CONSEA Nacional quem determina a realização das Conferências estaduais e a escolha dos delegados, mas isso não torna as Conferências municipais uma prerrogativa para o evento estadual. Por exemplo, não é condição para um estado mandar para a Conferência Nacional representantes eleitos em Conferências municipais, desde que eles tenham sido eleitos no evento estadual. Este formato dá certa flexibilidade para que alguns estados realizem Conferências regionais ou territoriais.

Com isso, o segundo desafio para as Conferências Nacionais é a metodologia empregada para a construção das propostas nos eventos nacionais. Neste sentido, duas questões se colocam: como deve ser a organização dos conteúdos que compõem os documentos finais das Conferências, e como se dá a organização destes documentos com a participação social.

Na I CNSA, houve a indicação de textos orientadores para as discussões, e as deliberações foram construídas ao longo do processo de Conferência; ou seja, desde a preparação, etapas estaduais até o evento nacional.

Na II CNSAN, o documento da Conferência foi elaborado na Conferência. Conforme os relatos, na Conferência, cada grupo de discussão podia fazer até onze propostas e elencar as prioritárias para a plenária. O resultado foi um documento considerado uma grande colcha de retalhos, com proposições muito variadas, umas mais genéricas, outras mais específicas, numeradas, agrupadas tematicamente, mas com uma pobre discussão em plenária.

A discussão feita nos grupos de trabalho foi considerada insuficiente por alguns entrevistados. Com isso, a plenária final em que as propostas foram aprovadas foi considerada um momento de mera formalização, com pouca discussão. Segundo um entrevistado representante da sociedade civil, na ocasião, o Presidente do CONSEA conduziu a plenária solicitando uma defesa a favor de cada proposta e uma contrária. Depois disso, as propostas eram aprovadas ou rejeitadas. Conforme o entrevistado, mais de cem propostas foram rejeitadas. Muitas das propostas aprovadas tinham distintos graus de amplitude, envolvendo

<sup>73</sup> A composição do CONSEA Nacional, desde sua primeira gestão 1993/94, era majoritariamente de representantes da sociedade civil, numa proporção de 2/3 e 1/3. No entanto, essa proporcionalidade não é explicitada nos documentos pesquisados. O mesmo se dá para o Conselho Comunidade Solidária, que também apresentava uma participação majoritária da sociedade civil. A menção de que a composição do CONSEA Nacional deveria respeitar a proporcionalidade de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes de governo é encontrada no relatório da II CNSAN. Este relatório sugere “*a alteração do decreto de criação do CONSEA Nacional “respeitando a proporcionalidade de 1/3 dos segmentos governamentais e de 2/3 da sociedade civil organizada, sendo o Presidente, da sociedade civil, estabelecendo relação de gênero, etnia, raça, geração e regionalidade, efetivando sua vinculação à Presidência da República, caracterizando-o como seu órgão de assessoramento, com estrutura física e dotação orçamentária própria, utilizando-se desse modelo para criação dos Conseas estaduais e municipais, fortalecendo os CONSEAs já existentes, bem como os comitês gestores”* (BRASIL, 2004b:12)

vários assuntos simultaneamente. Do evento, saíram propostas que depois coube ao CONSEA traduzir, comentou o entrevistado.

Na III CNSAN, a comissão organizadora optou por indicar um texto-base como metodologia para construção das propostas da Conferência. A intenção era garantir que o evento tivesse a aprovação de um conjunto de deliberações com um mínimo de articulação, que guardasse o mínimo de consistência interna e visão estratégica. Para isso, metodologicamente, a discussão no texto-base foi organizada em três Eixos (SAN nas estratégias nacionais de desenvolvimento, Política Nacional de SAN e SISAN). O texto-base foi trabalhado nas Conferências estaduais e municipais e retomado na III CNSAN.

A metodologia de organizar o texto em eixos foi positiva, na visão de um entrevistado representante da sociedade civil, e por isso vai se repetir na preparação da IV CNSAN. Os eixos, resumidamente, apresentaram questões estratégicas. O primeiro, segundo um entrevistado, extrapola programas específicos, que afetam a soberania e SAN e o direito à alimentação. O segundo é mais direcionado à construção da Política Nacional de SAN, e o terceiro trata exclusivamente da organização do SISAN.

A experiência de um texto-base, no entanto, acabou não sendo tão positiva na opinião de alguns entrevistados, e por isso não deve ocorrer na preparação da IV CNSAN. Na IV CNSAN, haverá um documento de referência elaborado pelo CONSEA, basicamente um documento que se propõe a qualificar o debate nos estados, mas não será um texto que orientará a construção das propostas da Conferência. A idéia é que a partir das discussões nos estados seja elaborado um documento-base, formado de propostas que serão discutidas no evento nacional. As propostas aprovadas é que irão compor o documento final do evento.

Para um entrevistado representante da sociedade civil, o texto-base utilizado na III CNSAN resultou em uma dificuldade enorme na sistematização. Ele lembra que a idéia do texto-base na organização das propostas das CNSAN veio da experiência das Conferências Nacionais da Saúde. No entanto, conforme o entrevistado, o uso do texto-base nas Conferências Nacionais da Saúde tem um significado mais concreto e específico do que nas CNSAN. Segundo ele, as decisões das Conferências Nacionais da Saúde são deliberativas e determinam, efetivamente, como o governo federal deve implementar programas e utilizar as verbas para a área da saúde. Nesse caso, para o entrevistado, as frases no texto do documento final das Conferências Nacionais da Saúde expressam ali uma orientação efetiva. No caso das CNSAN, o mesmo não ocorre, e o texto do documento final do evento significa mais um detalhamento de aspectos que devem servir de orientação para a construção da política e do sistema. Neste sentido, para o entrevistado, foi muito difícil e custoso empregá-lo. O resultado foi, na opinião dele, que na III CNSAN gastou-se muito tempo para que os cerca de dois mil participantes decidissem *palavra por palavra* o que estaria no documento final do evento.

A expectativa para a IV CNSAN é de que o documento final do evento, que será debatido em plenária, represente uma grande manifestação política pela SAN, pelo direito humano à alimentação, pela soberania alimentar; mas que seja um documento sintético que indique questões dos participantes do evento. Conforme um entrevistado representante da sociedade civil, a idéia é de que o documento seja alvo de um pacto de gestão para a SAN, envolvendo governadores e autoridades nacionais, que são participações previstas na Conferência.

O terceiro desafio colocado pelas CNSAN é a administração dos conflitos. Como já foi mencionado em outros momentos, os espaços públicos são *lócus* de conflito, inclusive, é a diversidade de opinião que permite que estes espaços sejam tão ricos e interessantes no intuito de um entendimento coletivo. De certa forma, esta diversidade está diretamente relacionada com a característica da intersectorialidade da SAN, o que contribui para maior diversidade ainda de opiniões envolvidas na construção de consensos. Os conflitos naturalmente existem quando se reúne tantos olhares, mas também existem, no caso da SAN, pelo fato do tema ser

tão amplo. Segundo Maluf (2007), a intersetorialidade tem um custo importante, que diz respeito à efetividade das deliberações dos eventos nacionais. Quanto mais intersetorial um tema, mais complexa é a sua resolução.

O exemplo vivido na III CNSAN, do conflito envolvendo os representantes das cotas, indica que os espaços das Conferências têm que ser estruturados e executados de forma que os envolvidos não percam o foco da causa maior que os une – que é a discussão pela SAN – e se deixem levar por questões menores, como o embate político entre grupos sociais por maior reconhecimento (espaço) político. O estabelecimento de uma disputa por espaço político na Conferência Nacional, se mal administrado, pode enfraquecer o processo de construção de um projeto democrático-participativo da SAN.

É importante ter em mente que os conflitos não dizem respeito apenas à relação entre sociedade civil e Estado, mas também representam inúmeras divergências entre as organizações da sociedade civil e entre as representações do poder público. Aqui, a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado mencionada por Dagnino et al (2006), deve ser levada em conta. Por sua vez, resolver um conflito não significa chegar a uma única opinião consensual. A experiência da III CNSAN mostrou que o mais importante é chegar a uma opinião que esteja de acordo com a maioria envolvida no processo decisório, ao mesmo tempo em que a parte discordante aceite democraticamente o resultado.

Um quarto desafio que as Conferências Nacionais indicaram para a construção de um projeto democrático-participativo da SAN é a necessidade da sociedade civil manter-se autônoma e propositiva diante do poder público. Este aspecto é visível na atuação do CONSEA diante das propostas emanadas das Conferências Nacionais. Como vimos no primeiro capítulo, e pelo que veremos mais adiante, o que se observa é que, após os eventos nacionais, as mobilizações e abaixo-assinados realizados pela sociedade civil foram fundamentais para estabelecer mudanças na legislação voltada à SAN. Embora existisse uma boa vontade política do poder público, as mudanças só foram possíveis porque a sociedade civil se manteve atuante e mobilizada de uma forma autônoma frente à ação governamental.

Conforme um entrevistado representante da sociedade civil, o CONSEA funciona melhor quando se tem organização autônoma da sociedade civil. Na opinião dele, a pressão política que a sociedade civil faz sobre a sociedade política é o diferencial na efetividade das propostas emanadas das CNSAN. No caso do CONSEA, tendo em vista que a participação da sociedade civil no Conselho é significativa e representa 2/3 da composição dos conselheiros, a sociedade civil tem no Conselho um importante mecanismo de expressão política. Segundo o entrevistado, não se explica o CONSEA Nacional (nem as Conferências) sem a sociedade civil que participa do Conselho, e cita o exemplo do FBSAN, que desde a retomada do CONSEA tem presidido o Conselho.

Ainda segundo o entrevistado, a sociedade civil que compõe o Conselho não determina os resultados das Conferências, mas tem um papel decisivo frente à efetividade da decisão política associada às propostas emanadas nas Conferências, na medida em que pressiona o governo ou faz mobilizações para que as propostas se realizem. A idéia de organização autônoma da sociedade civil também se aplica aos estados. Conforme os entrevistados, os CONSEAs estaduais tendem a ser melhores nos estados onde existem Fóruns estaduais de SAN que pressionam os governos locais para trabalhar com a temática da SAN.

Um quinto desafio que as CNSAN colocam para a construção de um projeto democrático-participativo da SAN é a necessidade de uma tradução dos encaminhamentos das Conferências em proposições políticas (cf. Capítulo 3). Este desafio é relevante porque sua concretização determina o fortalecimento da mobilização pela SAN e a legitimidade dos espaços de participação, como as Conferências Nacionais e os Conselhos.

## Conclusão - II Capítulo

O capítulo procurou centrar a reflexão nas Conferências Nacionais enquanto mecanismos que expressam a construção de um projeto democrático-participativo, segundo duas perspectivas. Primeiro, porque são espaços de participação popular em que os participantes são representativos de organizações da sociedade civil e das agências governamentais relevantes na área de SAN. Tal condição leva inevitavelmente à segunda, isto é, de serem as Conferências Nacionais importantes espaços de discussão e de elaboração de propostas para a Política Nacional de SAN.

Os dados mostram que, na I CNSA, houve cerca de 2000 pessoas envolvidas diretamente no evento nacional, na II CNSAN em torno de 1400 pessoas estiveram no evento, e na III CNSAN cerca de 2100 pessoas. Todas as três Conferências Nacionais de SAN foram organizadas a partir de um processo piramidal, realizando encontros locais e estaduais, o que amplia o número de envolvidos indiretamente no evento nacional. Somente na terceira Conferência, o processo envolveu mais de 70 mil pessoas (CONSEA, 2007b: 12). A partir destes dados, podemos estimar que, ao longo das três Conferências, os processos desencadeados envolveram mais de 210 mil pessoas por todo o país, o que implica numa significativa difusão do tema da SAN.

Não há como saber ao certo qual o impacto desse processo, o que exigiria um estudo mais profundo junto aos representantes estaduais e municipais; e quais as implicações das Conferências para suas ações locais. Contudo, julgamos que a primeira Conferência Nacional contribuiu para que o tema da SAN se mantivesse na pauta da sociedade civil, mesmo quando o tema saiu da pauta do governo federal. Para alguns entrevistados, a I CNSA mostrou-se fundamental para aglutinar forças em prol da SAN, bem como serviu à formação de quadros.

A II CNSAN teve o importante papel de retomar a construção de um projeto democrático-participativo da SAN assentado na participação da sociedade civil. Esta participação contribuiria para a visibilidade de grupos excluídos na sociedade política, muito afetados pela insegurança alimentar, e que são estratégicos para qualquer tipo de ação de SAN. No evento, foram incluídos entre os participantes representantes de indígenas e quilombolas, abrangendo segmentos sociais marginalizados na sociedade brasileira.

A terceira Conferência Nacional veio, então, expandir ainda mais a base social mobilizada pela SAN, e incluiu, além dos representantes de indígenas, quilombolas, representantes de população negra, povos e comunidades tradicionais, representantes de comunidades de terreiro, ribeirinhos, pescadores profissionais e artesanais, agricultores familiares, atingidos por barragens, assentados, moradores de centros urbanos e pessoas com necessidades especiais. Como vimos, a participação social nas Conferências Nacionais começou priorizando a presença de delegados representantes da sociedade civil, na proporção 2/3 para 1/3 de governo, e evoluiu para que essa participação da sociedade civil garantisse o envolvimento de segmentos sociais específicos.

Observar os espaços públicos das CNSAN também é refletir a teoria habermasiana sobre esfera pública. Trouxemos, aqui, as críticas que a teoria recebeu, e a revisão que Habermas fez em torno dela. Há um complicado passo no ato de refletir sobre a teoria diante das experiências empíricas. Contudo, este é um problema geral daqueles que se propõem a analisar a teoria habermasiana a partir dos espaços públicos. Grande parte dos estudos que mencionamos sobre espaços públicos no Brasil, como os estudos de Dagnino et al (2006), Avritzer (2002) e Silva (2009) trazem a teoria de Habermas e reforçam a revisão de Fraser (1996) sobre a necessidade de espaços públicos fortes que acoplem a deliberação à decisão política.

Outra abordagem sobre espaços públicos é a abordagem sobre arenas públicas de Cefaï (2002). A concepção desse autor, cunhada para as ciências sociais, procura abandonar a visão normativa da teoria habermasiana. A partir da concepção de público de Dewey, o autor defende a compreensão de um espaço público como uma arena pública que está associada ao problema público, os quais são susceptíveis a um tratamento pela ação pública e que se configuram seguindo certos formatos retóricos e dramatúrgicos. O acento na arena pública é colocado sobre a aplicação em um espaço de aparências e sobre a conformação de vocabulários da razão e de motivos; a repertórios de encenação e à aplicação de dispositivos de atestação.

Cefaï (2002:64) indica que uma arena pública se configura em complexos irregulares de interatividade e de interobjetividade, complexos estes que o esquema dialógico da ética da discussão de Habermas está longe de esgotar. Ela se desenrola como um processo de publicização, através de canais de acompanhamento observados e descritíveis, de onde emerge a confecção de bens comuns e de causas públicas, e dos quais procedem as opiniões públicas e as ações coletivas. A visão do autor questiona a teoria de Habermas, indicando outra abordagem para os espaços públicos. As duas visões apresentadas podem contribuir para pensarmos os espaços públicos das Conferências Nacionais diante da diversidade e da pluralidade de atores sociais envolvidos.

Há, entretanto, que se relativizar o público, que compreende aqueles representantes de governo e também da sociedade civil. A sociedade civil é diversa, bem como os representantes de governo que, por vezes, descobrem afinidades políticas e fortalecem a construção de um projeto democrático-participativo da SAN. A sociedade civil que defende este projeto é plural, composta por inúmeros segmentos sociais nem sempre convergentes em suas opiniões. O que os une é justamente o tema da SAN. É a partir desta união pela SAN que a construção de um projeto democrático-participativo da SAN vem se institucionalizando, e estabelecendo uma rotina democrática e participativa por meio dos espaços públicos das Conferências Nacionais e dos Encontros *Conferências + 2 anos*.

As Conferências indicam avanços para a consolidação de um projeto democrático-participativo da SAN. Primeiro, o fato das Conferências Nacionais serem um espaço de participação social de elaboração de propostas para uma Política Nacional de SAN, reconhecidos pela LOSAN. Segundo, por terem incluído em sua terceira edição um sistema de cotas que garantiu um mínimo de participação para segmentos específicos tradicionalmente excluídos das políticas sociais, que são estratégicos nos debates de SAN. Terceiro, porque a partir das Conferências foi criado o mecanismo das *Conferências + 2 anos*, que visa à prestação de contas em torno das deliberações dos eventos nacionais.

Talvez, o principal avanço identificado nesse capítulo tenha sido a ampliação das categorias dos participantes das Conferências. As mudanças realizadas nos regimentos internos das Conferências para comportar segmentos que até então não participavam ou tinham uma participação pouco expressiva nas Conferências mudou substancialmente na III CNSAN. O resultado foi uma maior legitimidade à causa da SAN.

Silva (2009) indicou que os princípios de igualdade e eqüidade ainda não são uma prática na participação das Conferências Nacionais, resultando em desigualdades formais na participação, que refletem as maiores dificuldades dos grupos subordinados manifestarem seus problemas específicos. Nas CNSAN, este processo parece estar caminhando para uma situação de maior igualdade de oportunidades para segmentos sociais que tinham pouca visibilidade e pouco eram escutados nos espaços públicos. O efeito de tal processo ainda deve ser estudado, investigando-se seus avanços na conformação dos conselhos estaduais e municipais, e na recepção que tiveram os novos segmentos sociais reunidos à causa da SAN.

Entre os desafios, destacamos cinco. Primeiro, procurar contemplar novos grupos sociais a cada evento, de forma a envolver aqueles grupos sociais que se identificam com a

SAN e que possam contribuir para que suas ações e políticas tenham sucesso. Segundo, a necessidade de estabelecer uma metodologia apropriada para realizar as discussões nas Conferências. Terceiro, a necessidade de método para administrar os conflitos que surgem nesses espaços. Quarto, garantir que a sociedade civil mantenha-se autônoma e propositiva diante do governo. Quinto, garantir que ocorra uma boa tradução dos encaminhamentos das Conferências em proposições políticas.

Todos estes desafios estão intrinsecamente conectados, pois sem o estabelecimento de uma metodologia apropriada para realizar as discussões, que consiga administrar os conflitos e que traduza os encaminhamentos das Conferências em proposições políticas, o espaço público das Conferências pode deixar de ter a importância que tem na institucionalização de um projeto democrático-participativo da SAN. Caso as Conferências não consigam contemplar os grupos sociais envolvidos com a temática, a própria efetividade das Conferências é comprometida.

Por fim, é importante acrescentar que os espaços públicos da SAN (aqui incluímos as Conferências, os Encontros *Conferências+2 anos* e o CONSEA) devem garantir uma parceria entre sociedade civil e poder público, sem comprometer a autonomia da sociedade civil. A história da SAN no Brasil mostra que é justamente em função de um bom equilíbrio entre parceria e autonomia que o projeto democrático-participativo da SAN vem conseguindo institucionalizar-se.

### CAPÍTULO 3 - O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – DESENHO INSTITUCIONAL E DECISÃO POLÍTICA

Nos capítulos anteriores, vimos que o tema da SAN, no Brasil, desenvolveu-se a partir de um projeto democrático participativo que (re)instalou o CONSEA, as Conferências e instituiu o Encontro *Conferências + 2* anos no cenário político nacional. Com isto, a participação social na SAN alterou a institucionalização existente e constituiu uma nova, condizente com uma partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil. As Conferências têm uma importante influência nas ações do CONSEA, que, por sua vez, ocupa um lugar estratégico junto à Casa Civil. Assim, o projeto democrático participativo da SAN indica um lugar de destaque para os espaços de participação dentro da configuração institucional, e estes espaços são fortalecidos pela correlação existente entre as deliberações das Conferências e a tomada de decisão política via CONSEA.

Conforme Tatagiba (2002:47), o discurso da participação lança exigências e busca articular a democratização do processo com a eficácia dos resultados, onde a primeira aparece como condição para a segunda. A formalização dos espaços de participação gera a expectativa de reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança deste padrão seria possível na medida em que a participação provocaria uma tensão nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais susceptíveis ao controle da sociedade. A sociedade, por sua vez, estaria mais próxima do Estado, imprimindo uma lógica mais democrática na definição da prioridade e na alocação dos recursos públicos.<sup>74</sup>

De modo geral, o que se observa é uma expectativa de que a participação tenha um efeito direto sobre os atores que atuam nestes espaços, constituindo-se, assim, como um fator educacional de promoção da cidadania, ao mesmo tempo em que implica em decisão política.

Neste sentido, têm lugar a já apresentada revisão da teoria da esfera pública de Habermas e a formulação da teoria da democracia deliberativa, pois em ambas se encontra uma demanda de que os espaços de participação sejam deliberativos, *espaços fortes*. No presente capítulo, procuramos demonstrar, a partir de um olhar sobre as CNSAN, se as propostas das Conferências resultaram em ações ou Políticas Nacionais de SAN.

Desta forma, pretendemos analisar os relatórios finais das três CNSAN, e observar quais as propostas destes documentos se transformaram em ações e políticas públicas. Olhar para as opções que foram feitas também representa avaliar o direcionamento dado para o projeto democrático-participativo da SAN.

Tatagiba (2002:98) realizou um estudo voltado à análise da correlação entre a participação social e a produção de políticas públicas no Brasil, em que observou os conselhos gestores de políticas públicas e concluiu que os conselhos apresentavam uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas. Segundo a lógica da autora, há uma importante correlação entre os espaços de participação e sua capacidade propositiva para que os primeiros influenciem a tomada de decisão. Assim, o lugar da participação no desenho institucional é fundamental para garantir o respeito ao caráter propositivo dos mesmos.

---

<sup>74</sup> Não vamos nos ater a esta questão, mas a abordagem do neo-institucionalismo na análise de políticas públicas defende que mediante um desenho institucional, ou seja, políticas estruturadoras de sistema, seria possível colocar ordem no caos que caracteriza os sistemas político-administrativos nos países em desenvolvimento (FREY, 2000:230).

Após a estruturação de um marco legal para a SAN, a partir da LOSAN, que tornou as deliberações das Conferências princípios e diretrizes para a construção de uma política pública nacional; conforme nos foi relatado nas entrevistas, nem todas as deliberações das Conferências tiveram êxito. Por um lado, isto se deve ao fato de que eram muitas propostas e o CONSEA teve que priorizar algumas; por outro lado, algumas propostas eram muito conflitivas; e outras, ainda, dependiam da tomada de decisão de instâncias que não estavam envolvidas com o tema da SAN. Há, contudo, um aspecto importante a destacar, a saber, de que estas propostas contribuíram efetivamente para um processo contínuo de fortalecimento do projeto democrático-participativo da SAN.

Neste capítulo, observaremos a correlação entre os espaços de participação social para a SAN e as decisões políticas associadas ao tema ao longo da institucionalização de um projeto democrático-participativo da SAN. Inicialmente, busca-se demonstrar que houve, de fato, alterações no desenho institucional governamental que contribuíram para que a participação social assumisse um lugar de destaque nas decisões políticas, muito embora isto não necessariamente garanta efetividade nas deliberações. Entende-se, aí, que esta alteração deu visibilidade ao tema da SAN e conferiu certo poder para que se efetassem as propostas das Conferências.

Em seguida, revisaremos as variantes participativa e deliberativa da teoria da democracia no sentido de refletir sobre a correlação entre participação e decisão política. Num terceiro momento, analisaremos as propostas das CNSAN, detalhando os temas abordados. Num quarto momento, já tendo conhecimento sobre as propostas emanadas das Conferências, o foco será a observação da influência das mesmas propostas nas decisões políticas, sob três perspectivas principais.

A primeira perspectiva se dá a partir dos relatórios dos eventos *Conferências + 2 anos*. Infelizmente, esta perspectiva não poderá ser utilizada para a primeira Conferência, tendo em vista que os eventos *Conferências + 2 anos* só começaram depois da II CNSAN. A segunda perspectiva ocorre a partir dos documentos emitidos pelo CONSEA entre os anos de 2003 e 2010, e permite observar quais foram os temas priorizados pelo Conselho. Esta ação também não é possível para o primeiro período do CONSEA, em função da carência de documentos. E, a terceira perspectiva provém das entrevistas realizadas para esta tese, que indicam, por sua vez, percepções importantes sobre a construção da Política Nacional de SAN.

Ao final do capítulo, uma conclusão indica nosso pensamento sobre a correlação entre a participação social e a decisão política percebida ao longo da consolidação do projeto democrático participativo da SAN. Vale dizer que este capítulo é fundamental para pensarmos a conformação de uma Política Nacional de SAN no Brasil a partir das propostas emanadas dos espaços de participação e as decisões políticas associadas.

## **1. Desenho Institucional da Participação na Segurança Alimentar e Nutricional**

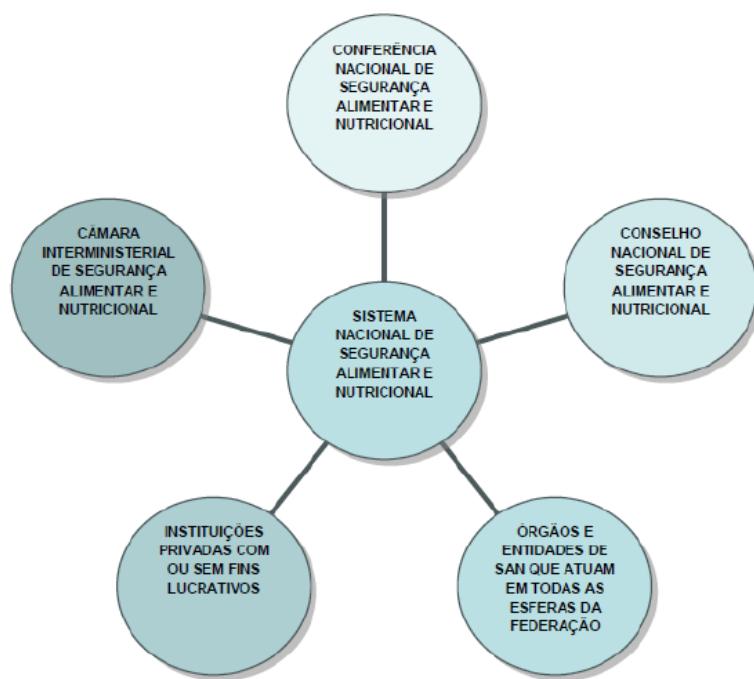
Os espaços de participação social adquiriram uma importância significativa na SAN, tendo em vista que o CONSEA, assim como as Conferências, têm lugar de destaque no SISAN. O CONSEA está diretamente vinculado à Presidência da República e tem por atribuição transformar as deliberações das Conferências Nacionais em propostas relativas ao sistema nacional. As Conferências Nacionais são instâncias responsáveis pela indicação das diretrizes e prioridades da política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do sistema (BRASIL-CONSEA, 2009b:55).

O desenho institucional abordado representa o lugar que estes espaços de diálogo entre sociedade civil e poder público ocupam diante da organização das instituições tradicionais do Estado, como os Ministérios e a Presidência da República. Trata-se, pois, da conformação do SISAN, que é regulamentado pela LOSAN.

### **1.1 O SISAN e o lugar da participação**

O SISAN possui entre seus objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular e integração de esforços entre governos e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no Brasil. O sistema está em construção, e mostra-se como um grande desafio para a gestão governamental, tendo em vista que propõe a constituição de câmaras intersetoriais de SAN em municípios e estados, com o objetivo de integrar os diversos setores governamentais envolvidos no tema.

O SISAN é integrado por uma série de órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e municípios afetos à SAN, e tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, monitoramento e a avaliação da SAN no país. Seguem, ilustrados na figura abaixo, os integrantes do SISAN (BRASIL-CONSEA, 2010b:6).



**Figura 3.1 – Conformação do SISAN.**

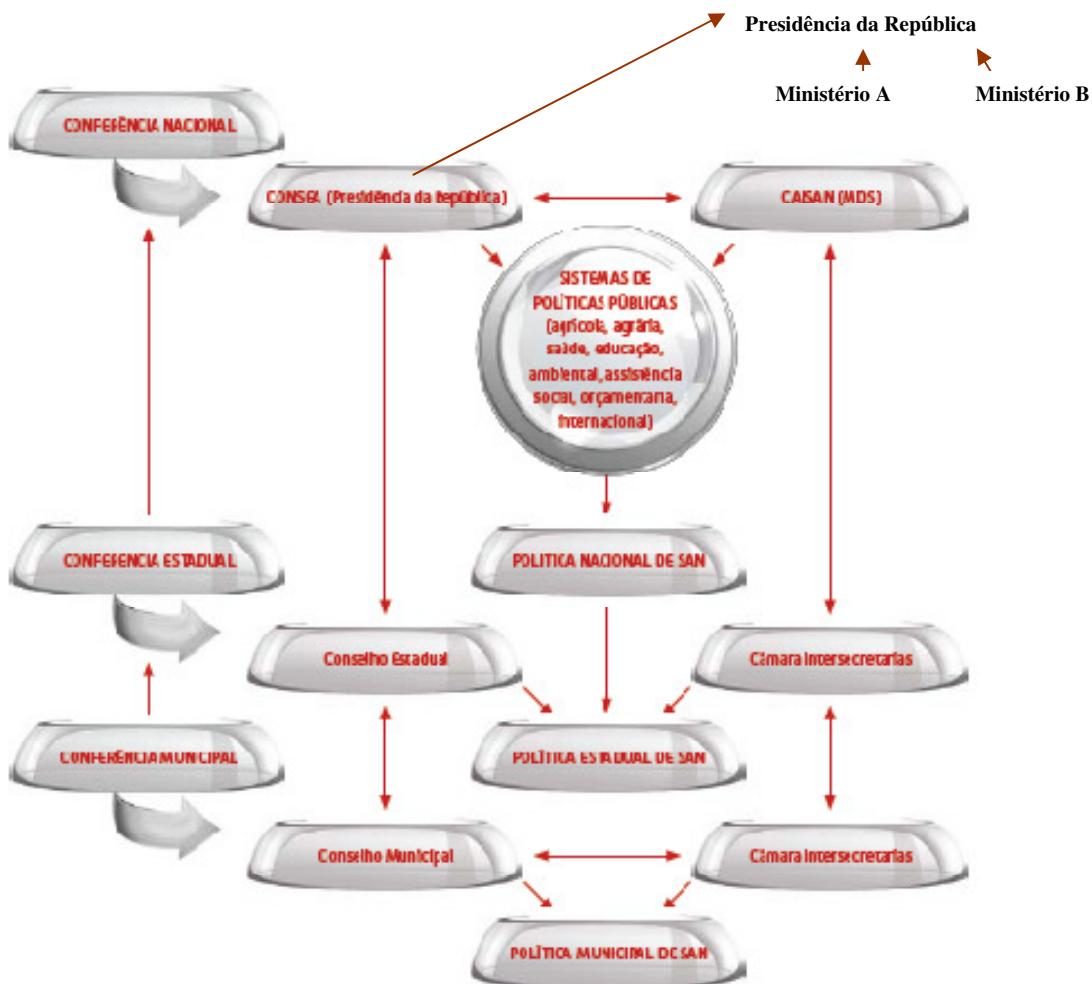
Fonte: BRASIL-CONSEA (2010b:6).

Cada um dos componentes do sistema tem a seu encargo uma função específica. Como já mencionamos, a Conferência Nacional é responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN. O CONSEA é o instrumento de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas à SAN. A Câmara Interministerial é integrada por ministros de estados e secretários especiais, e tem por missão transformar em programas de governo as proposições emanadas do CONSEA. O sistema também integra órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assim como instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse de adesão (BRASIL-CONSEA, 2010b:7).

Conforme estudo, em 2008 e 2009, o governo federal apoiou tecnicamente e financeiramente projetos estaduais com objetivo de fomentar discussões, criação e implementação de marcos legais regulatórios em SAN em 23 unidades da federação. A conclusão foi de que 13 estados já possuíam a Lei estadual e outros 10 estavam em fase de elaboração. Dentre os estados com leis estaduais, alguns apresentaram divergências em relação à LOSAN nacional e precisavam passar por um processo de adequação. A principal recomendação, nesses casos, era de que as unidades da federação abarcassem o caráter *interseitorial* da proposta, bem como a dimensão de participação social que ela busca contemplar (BRASIL-CONSEA, 2010b:22).

A construção do SISAN se vale da abordagem sistêmica que vem se desenvolvendo no Brasil, com vistas a abranger a complexidade suscitada pelo tema alimentar, inclusive no aspecto da implementação de ações integradas. Nesta abordagem, estão presentes dois elementos que caracterizam um sistema – fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação – que se ajustam plenamente à análise e à promoção da SAN. O enfoque busca promover a *interseitorialidade* das ações e programas, com a implementação de ações integradas, assim como engloba mecanismos de coordenação com participação social na forma de Conselhos de SAN (BRASIL-CONSEA, 2009b:53).

Enquanto o processo de construção do sistema está em fase de constituição nos estados e municípios, no âmbito federal ele já está instalado, conferindo à Conferência Nacional e ao CONSEA um lugar importante frente aos Ministérios e a outros conselhos nacionais. Como podemos observar na figura abaixo, o CONSEA está diretamente vinculado à Presidência da República, enquanto outros conselhos nacionais, como por exemplo, o Conselho da Saúde e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, são vinculados a Ministérios específicos.



**Figura 3.2 – Desenho Institucional da Política Nacional de SAN no Brasil.**

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL-CONSEA (2009b:59).

Nota-se que o lugar político ocupado pela SAN é estratégico para tomada de decisões, assim como é estratégico o lugar político das Conferências e o CONSEA. Conforme o CONSEA (2010b:22), a participação social é um princípio norteador do SISAN, o que acontece principalmente por meio dos conselhos e Conferências. A estruturação do sistema nos estados e municípios na proporção 2/3 para 1/3 indica uma forte atuação da sociedade civil na construção do sistema e a consequente previsão de componentes de participação nas LOSAN, além de regulamentações específicas para os CONSEAs em todos os estados da federação. Em consonância com o CONSEA Nacional, a maior parte dos conselhos possui caráter consultivo e opera na forma de instâncias de assessoria aos governadores.

O desenho institucional evidenciado não garante que as deliberações das Conferências tenham êxito frente à estrutura institucional do Estado, mas mostra que houve uma mudança para atender (e valorizar) os espaços de participação constituídos para a SAN. Na teoria da democracia, as reflexões evidenciam que não basta a participação social, estes espaços tem que ter, de fato, influência nas decisões políticas.

## **2. Democracia, Participação e Decisão Política – Reflexões para Pensar o Projeto Democrático Participativo da Segurança Alimentar e Nutricional**

As reflexões da participação na teoria da democracia se intensificam a partir dos anos 70. A reivindicação da democracia direta se assenta no ideal democrático da soberania popular objetivada pelo indivíduo. As reflexões sobre participação que passaram a habitar as reflexões das ciências políticas não necessariamente negaram a democracia representativa, que se manteve como regime político na maioria das experiências democráticas do mundo; mas deixaram de reconhecer na democracia representativa um instrumento de autonomia ou de fortalecimento do espírito de cidadania, que seria mais sensivelmente preconizado pela democracia direta<sup>75</sup>.

As reflexões sobre as democracias participativa e deliberativa apresentam reivindicações semelhantes, como a participação direta dos cidadãos nas escolhas das leis e das políticas. Embora ambas recebam críticas de que lhes falta fundamentação teórica, os estudos de democracia deliberativa demonstram uma forte mobilização de superação a essa crítica. Encontramos isso em Habermas, que foi quem mais popularizou a democracia deliberativa, sendo que os mais recentes esforços de conceituação passaram por James Fishkin, James Boham, Joshua Cohen, John Drizek até Amy Gutman e Dennis Thompson.

A democracia participativa teve forte influência nas reflexões sobre democracia deliberativa. Entretanto, comparativamente, obteve menor ganho conceitual que instrumental. A participação surgiu como expressão de embate político à hegemonia da democracia liberal, na sua expressão de universalidade e exclusividade, com objetivo de tratar de práticas democráticas contra as práticas hegemônicas (SANTOS e AVRITZER, 2005). No Brasil, particularmente, a popularização dos espaços públicos e o envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas influenciaram inúmeros estudos sobre democracia, na sua versão participativa. Na teoria da democracia participativa, Dewey<sup>76</sup>, Pateman (1992) e Barber (1984) são importantes referências conceituais, que determinaram em grande parte as reflexões que se seguem sobre a versão deliberativa da democracia.

### **2.1 Democracia Participativa**

Dewey tornou-se conhecido como um dos fundadores da escola filosófica do pragmatismo, o que lhe rendeu grande influência entre pensadores da educação. No entanto, seus escritos políticos, publicados entre 1927 e 1939, não se limitam a esta área temática.

Segundo o autor, para analisar a contraposição entre Estado e sociedade, é importante reconhecer que a “sociedade” não é um nome coletivo, mas reúne vários grupos sociais, de interesses diversificados; o que, por sua vez, sugere uma concepção pluralista de Estado. Esta declaração de que existe uma pluralidade de grupos sociais, bons, maus e indiferentes reconhece uma limitação de uma ação “universalista” do Estado (DEWEY, 1991).

---

<sup>75</sup> A defesa da soberania do povo (DEMOS) tem origens ancestrais, remontam a Aristóteles. Os clássicos mais referenciados são Rousseau e John Stuart Mill.

<sup>76</sup> Dewey é um autor marginalizado que merece reconhecimento diante da originalidade das suas reflexões sobre a “democracia radical”, a democracia como “a crença no homem comum”, como “modo de vida” e como “aprendizado”. Indica uma dimensão filosófica da democracia participativa, e também da deliberativa, e está presente em muitos autores contemporâneos. Em aula de Teoria Política III (IUPERJ atual IESP), Thamy Pogrebinschi comentou sobre a visão de Dewey da democracia, e listou sete características: 1. democracia ética e moral; 2. democracia ordinária (cotidiana); 3. democracia criativa; 4. democracia radical (origem do homem); 5. democracia comunal/comunitária; 6. democracia associativa/cooperativa e; 7. democracia pragmática.

Dewey apresenta a dimensão filosófica da democracia ao resgatar o sentido da fé democrática, uma fé esperançosa. É uma fé na natureza humana e no poder da ação voluntária baseada na inteligência pública. Isso torna a democracia “um modo de vida” que significa a posse e o uso contínuo de certas atitudes, formando o caráter pessoal e determinando o desejo e a finalidade em todas as relações da vida. Os hábitos não são exclusivos das instituições, e os indivíduos devem aprender a pensar neles como expressões, projeções e extensões das atitudes pessoais habitualmente dominantes. A democracia é radical na medida em que ela é um meio, e não apenas um fim a ser perseguido (DEWEY, 2008: 132)<sup>77</sup>.

Segundo Dewey (2008) a democracia é uma crença, um modo de vida guiado pela fé ativa nas possibilidades da natureza humana: a crença no homem comum; a fé na igualdade humana; a crença no trabalho conjunto das pessoas; a crença no hábito da cooperação amigável; a crença na paz, na possibilidade de administrar disputas, controvérsias e conflitos como tarefas cooperativa. A cooperação mostra-se como uma chance dada ao surgimento das diferenças, devido à crença de que a expressão da diferença é não só direito de outras pessoas, mas um meio de enriquecer sua própria experiência de vida; em síntese, é inerente ao modo de vida da pessoa democrática (DEWEY, 2008: 140).

O olhar de Dewey parece demasiado otimista na natureza humana, de caráter normativo e sem indicação procedural. No entanto, se considerarmos que o autor tratava a democracia num sentido epistemológico – a democracia como crença –, suas reflexões tornaram-se o alicerce social, de determinação do modo de vida e das relações humanas<sup>78</sup>. Suas reflexões contribuem com fundamentos à democracia participativa, na qual a educação dos cidadãos é o principal mecanismo para a promoção democrática.

Carole Pateman (1992) retomou o tema da democracia participativa 40 anos depois de Dewey, e procurou identificar na teoria democrática contemporânea o lugar da "participação". Para Pateman, as teorias da democracia de Rousseau, J. S. Mill e Cole não foram apenas tentativas de prescrição, mas forneceram, além disso, planos de ações específicas para a formação de um governo verdadeiramente democrático. O resultado foi uma teoria da democracia participativa, na qual os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isolados, e a socialização precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e “qualidades psicológicas” possam desenvolver-se. A autora, assim como Dewey, concluiu que o desenvolvimento ocorre por meio do processo de educação advinda da participação política (PATEMAN, 1992).

Nos anos 80, com a ampliação das experiências de democracia participativa, Barber (1984) discutiu a participação como constituinte da democracia; e, para isso, remeteu-se à Grécia antiga, onde a democracia era participativa por excelência. O autor contrapôs modelos tipológicos de democracia e caracterizou de *regime democrático forte* aquele baseado na ação cidadã dos indivíduos, no regime de democracia direta. Em contraposição, a democracia representativa asseguraria uma democracia fraca, subdividida em autoritária, jurídica e pluralista. O modelo participativo é o que orienta a democracia forte, na qual os cidadãos têm postura ativa e os governos são descentralizados.

A superação da democracia fraca (ou falsa) em direção a uma democracia forte depende da revitalização de uma forma de comunidade que não é coletivista, uma forma de racionalidade pública que não é conformista, e um sentido institucional compatível com a

<sup>77</sup> “O princípio fundamental da democracia é de que os fins de liberdade e individualidade para todos apenas podem ser obtidos por meios que estejam de acordo com esses objetivos” (...). “O fim da democracia é um fim radical. Pois ele é um fim que não foi adequadamente realizado em país algum e em época alguma. Ele é radical porque requer uma enorme mudança nas instituições sociais, econômicas, jurídicas e culturais existentes” (DEWEY, 2008: 132).

<sup>78</sup> A reflexão que Dewey retomou estava assentada em Rousseau, na crença nos seres humanos; ou aquela de Aristóteles, para o qual a finalidade da comunidade é o divino bem.

sociedade moderna. A democracia forte é definida por políticas num modelo participativo: literalmente, ela é o autogoverno do cidadão, mais do que um governo representativo em nome dos cidadãos (BARBER, 1984:151).

Percebe-se nas afirmações de Barber (1984) a defesa da correlação entre a participação e as decisões políticas, bem como do entendimento da cidadania. Para o autor, democracia forte não é o governo por “pessoas” ou governo pelas “massas”, pois as pessoas não são cidadãos coletivos. As massas são apenas homens livres que não se governam. A participação não é entendida como uma atividade ocasional. A idéia de participação adquire uma dimensão normativa intrínseca - uma dimensão que é circunscrita pela cidadania<sup>79</sup>.

Ao analisar a questão da cidadania e da participação, num caráter epistemológico, o autor defende o acesso dos indivíduos à fala, à linguagem, para o pleno desenvolvimento da democracia forte. A inspiração vem de Habermas, que traz importantes contribuições ao debate democrático, principalmente ao propor um caráter procedural à teoria normativa da democracia, popularizada pelo autor enquanto democracia deliberativa.

Embora o debate democrático tenha sido marcado pela reivindicação da participação nas décadas de 70 e 80, o que contribuiu enormemente com reflexões normativas; aos poucos, a deliberação assumiu centralidade no debate. Isto se deve ao entendimento de muitos estudiosos de que não é a participação, mas sim o poder de deliberar sobre as questões sociais, que deve constituir o objetivo maior da democracia e dos espaços de participação.

## 2.2 Democracia Deliberativa

Segundo Gutman & Thompson (2004), é no período moderno que a deliberação passa a ser mais explicitamente relacionada com democracia. O termo ‘deliberativo’ foi usado pela primeira vez para a discussão política, dentro de um grupo pequeno e exclusivo de líderes políticos. Segundo os autores, nem mesmo os fundadores da Nova Nação Americana abraçaram uma forma “completamente democrática” de deliberação<sup>80</sup>.

Habermas é o grande responsável por reavivar a idéia de deliberação em nosso tempo, assegurando-lhe uma fundação completamente democrática. Porém, alguns críticos reclamam que a concepção de Habermas não protege a sociedade dos valores liberais. O que faz a democracia deliberativa democrática é uma definição expansiva, da inclusão no processo de deliberação, uma resposta inclusiva para as perguntas de quem tem o direito (e oportunidade efetiva) de deliberar ou escolher seus representantes, e a quem os representantes devem suas justificativas (GUTMAN & THOMPSON, 2004)<sup>81</sup>.

Habermas apresenta “um conceito procedural de democracia”, tomando por base um estudo sobre a gênese e a legitimação do direito. O autor entende que o conceito

<sup>79</sup> “Massas fazem barulho, os cidadãos deliberam; massas reagem, os cidadãos agem; massas colidem e cruzam, os cidadãos se empenham, compartilham e contribuem. No momento em que as massas começam a deliberar, agindo, compartilhando, e contribuindo, elas deixam de ser massas e se tornam cidadãos. Só, então, participam” (BARBER, 1984; 154/155).

<sup>80</sup> O maior defensor da democracia deliberativa do séc. XIX, J. S. Mill, também preferia que as discussões fossem conduzidas pelos “educados”. Foi apenas no princípio do séc. XX que deliberação veio a ser ‘únida’ decisivamente à democracia. Nos textos de John Dewey, Alf Ross, e A. D. Lindsay se encontram declarações evidentes em torno da necessidade de uma política democrática no sentido moderno. Estes teóricos não só incluíram e difundiram a deliberação como parte da democracia, mas a defendem como uma condição essencial à democracia (GUTMAN & THOMPSON, 2004).

<sup>81</sup> Os autores, no entanto, alertam que estas características não asseguram que se tenha superado as origens aristocráticas. Uma das críticas correntes é que a democracia deliberativa é exclusiva, não por restrições legais ou formais, mas por normas informais que estabelecem quem participa ou não das deliberações.

procedimental não implica numa oposição entre o ideal e o real, pois a normatividade, a exemplo do direito, é evidenciada pela reconstrução de uma facticidade social dos próprios processos políticos observáveis (HABERMAS, 1996; 2001 e 2007). Assim como para o direito, o autor defende que o sistema político deve ser descrito a partir da “validade” e da “força legitimadora” da gênese democrática, no sentido da tensão entre facticidade e validade.

Com isso, Habermas busca identificar pontes que permitam passar dos modelos normativos da democracia para modelos de teorias sociais da democracia, e vice-versa. Ele faz uma crítica ao que chama de “*conceito empiricamente mitigado de democracia*” que, na sua visão, reduz a legitimidade democrática do poder e do Direito. Seu conceito procedural de democracia, no entanto, é incompatível com o conceito de sociedade centrada no Estado e que se propõe neutro em relação a projetos de vida concorrentes (HABERMAS, 2001).

A teoria do discurso e da ação comunicativa de Habermas entende que processos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como mecanismos fundamentais para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. Neste sentido, a opinião pública, transformada em poder comunicativo pelos processos democráticos, não pode dominar por si mesma o uso do poder administrativo, mas pode de certa forma, direcioná-lo.

Para o autor, a política deliberativa se desenvolve em dois trilhos na formação de opinião e da vontade: o informal e o institucional. É somente após uma luta por “reconhecimento” desencadeada publicamente, que os interesses questionados podem ser tomados pelas instâncias políticas responsáveis; bem como introduzidos nas agendas parlamentares; discutidos e, eventualmente, elaborados na forma de propostas e decisões impositivas (HABERMAS, 2003:42).

Habermas interpreta a concepção de política deliberativa de Joshua Cohen, na busca de entender os procedimentos que legitimam as decisões tomadas. Conclui que o procedimento ideal da deliberação e da tomada de decisão pressupõe sempre uma associação titular, que se julga capaz de regular de modo imparcial as condições de sua conveniência. Em última instância, é o laço lingüístico que mantém a coesão de qualquer comunidade comunicacional (HABERMAS, 2003:31).

Joshua Cohen (1997)<sup>82</sup> entende que o ideal deliberativo não tem origens, simplesmente, como ideal derivado de questões de justiça, eqüidade ou respeito. Defende por democracia deliberativa a associação cujos negócios são governados pela deliberação pública de seus sócios. É em argumentações de John Rawls, filósofo criador de uma teoria da justiça, que Joshua Cohen encontra três importantes características de democracia deliberativa.

Primeira característica: na boa ordem democrática, o debate político é organizado em torno de uma concepção alternativa de bem público. Como um esquema de ideal pluralista, políticas democráticas consistem na barganha de interesses particulares; no entanto, as questões públicas e as justificativas das leis devem partir de concepções de bem comum, assim como a deliberação pública deveria trabalhar fora de concepções particulares e testar saídas diante das políticas públicas. A segunda é de que o ideal de ordem democrática porta implicações de igualdade (sociais e econômicas) que devem ser satisfeitas nas reivindicações dos cidadãos. E a terceira, de que políticas democráticas devem ser ordenadas de forma a

---

<sup>82</sup> O texto faz parte do livro “*Deliberative democracy: essays on reason and politics*”, no qual o conceito de democracia deliberativa se baseia no princípio de que as questões da democracia seguem a legítima deliberação pública dos cidadãos. Na primeira parte, o livro traz importantes declarações sobre o tema, em textos de Jon Elster, Jürgen Habermas, Joshua Cohen e John Rawls (este último um dos principais críticos ao modelo de democracia deliberativa). A segunda parte apresenta debates recentes num esforço de resolução dos vários problemas teóricos da democracia deliberativa. Os autores abordam o tema de deliberação a partir de diferentes perspectivas e têm como objetivo fornecer uma base teórica para uma prática democrática mais sólida.

assegurar o autorrespeito, a animar o desenvolvimento de um sentido de competência política e a contribuir para a formação de um sentido de justiça.

Sendo assim, as políticas democráticas devem exercitar a deliberação pública focalizada no bem comum; o que requer alguma forma de igualdade de manifesto entre cidadãos, e, ainda, requer moldar a identidade e interesses de cidadãos para contribuir na formação de uma concepção pública de bem comum.

Para Joshua Cohen (1997), existem dois grandes compromissos da deliberação: o bem comum e a autonomia. Ele reconhece que falar sobre o bem comum é mais fácil do que reunir esforços para alcançá-lo; no entanto, este é um ideal da democracia deliberativa que deve ser buscado. É importante que as instituições focalizem o debate político no bem comum e na autonomia. Aliás, segundo o autor, o ponto chave da reflexão institucional é justamente o de assegurar que as instituições tornem possível a deliberação, e não apenas sirvam para implementar os resultados da deliberações. Assim, o maior problema é conseguir, de fato, institucionalizar um procedimento deliberativo.

De modo geral, a construção de um modelo procedural de democracia deliberativa tem incorporado adeptos que, como Habermas e Cohen, expõem diferentes perspectivas ao tema. A contemporaneidade do debate e o fato dessas teorias serem objeto de estudos paralelos e simultâneos em diversas partes do mundo facilita que surjam, a cada dia, novas argumentações e proposições. Nesta perspectiva, o estudo Gutman & Thompson (2004) traz um apanhado do estado da obra dessa temática ao mesmo tempo em que apresenta um conceito mais abrangente que Habermas e Cohen<sup>83</sup> sobre democracia deliberativa.

A concepção de democracia deliberativa de Gutman & Thompson (2004), basicamente, combina quatro características<sup>84</sup>. A primeira característica é sua *reason-giving*, que significa que as razões que levam a democracia deliberativa a questionar os cidadãos e seus representantes atraem princípios de justiça e cooperação. As razões não são nem procedimentais nem puramente substantivas, elas produzem uma decisão justificável e expressam valores de respeito mútuo.

A segunda característica afirma que as razões dadas devem ser acessíveis a todos os cidadãos aos quais elas se dirigem, o que requer meios de reciprocidade, já que questões pessoais podem se tornar públicas e serem tratadas por grupos com os quais não estão diretamente vinculadas.

A terceira característica da democracia deliberativa consiste em que seus processos visam produzir uma decisão *binding* (conectada) por algum período de tempo. Isto é, são temas atuais, que respondem a problemáticas sociais contemporâneas.

A quarta característica define que o processo deliberativo é dinâmico e, embora uma decisão permaneça por um período de tempo, pode ser provisória no sentido de estar aberta a mudanças no futuro. Este é um dos motivos que levam os democratas deliberativos a mostrarem-se atentos para a tomada de decisão, antes e depois que elas ocorrem.

Para os autores, o processo deliberativo é vantajoso, pois é dinâmico e educativo, e resulta na ‘reiteração’ de deliberação. Embora a deliberação conclua numa decisão, a democracia deliberativa não especifica um único procedimento para realizar a deliberação. A concepção deliberativa está assentada em princípios morais, como a reciprocidade, em lugar de uma neutralidade aparente, como as defendidas pelas concepções agregativas.

<sup>83</sup> No livro “Why Deliberative Democracy?”(2004), os autores refletem sobre questões da democracia deliberativa em bibliografias relacionadas ao tema e identificam as principais clivagens que estes estudos suscitam. Questões da modernidade, como bioética, saúde e medicina, política educacional e declaração de guerra são alguns dos assuntos estudados para esclarecer as possibilidades e limites da democracia deliberativa.

<sup>84</sup> “Combining these characteristics, we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future” (GUTMAN & THOMPSON, 2004:7).

Diante da ampliação do debate sobre democracia deliberativa na atualidade, os autores questionam que tipo de democracia deliberativa os defensores da democracia deliberativa defendem? Segundo Gutman e Thompson (2004), para a resposta, primeiro deve haver entre os “deliberativistas” uma negociação sobre definição de valores, objetivos e extensão de deliberação, pois a variação desses critérios resulta em inúmeras possibilidades da deliberação. Algumas destas diferenças são passíveis de conciliação; no entanto, nem todas. Os modelos que entram diretamente em contraste são: instrumental *versus* expressivo; procedural *versus* substantivo; consensual *versus* pluralista. Estas categorias foram definidas pelos autores para facilitar a compreensão das distinções na teoria de democracia deliberativa<sup>85</sup>; e, embora todas tenham importância, destaca-se a relação entre os consensualistas *versus* pluralistas.

Para Gutman e Thompson (2004), o debate entre defensores da democracia deliberativa consensualistas *versus* os que se definem como pluralistas é o debate mais intratável, pois envolve dois regimes de crenças: uma crença no consenso em torno de uma única resposta coletiva, e outra, na convivência pacífica de diferentes opiniões.

A crença no consenso, na opinião dos autores, cumpre a promessa moral mais profunda de democracia deliberativa, que é a cooperação de todos os cidadãos em aceitar a convivência de diferentes identidades. Democratas deliberativos consensualistas, no entanto, creditam ao pluralismo uma tradição liberal, e alegam que é mais desejável buscar um bem comum inclusivo ao invés de tentar viver respeitosamente com discordâncias morais, pois algumas discordâncias são inerentes à condição humana e surgem devido à moral incompleta e incompatível, que deve ser lapidada no processo deliberativo. Por outro lado, democratas pluralistas usam a argumentação de que a convivência de diferenças garante uma concepção substancial da democracia. Além disso, alegam que uma democracia que busca uma única resposta ameaça tornar-se tirânica. Os pluralistas concordam que a deliberação deveria esforçar-se no sentido de um acordo; mas, ao mesmo tempo, buscam modos de viver bem com as discordâncias que não devem ser eliminadas.

A diferença irreconciliável entre democratas pluralistas e consensualistas é de que os primeiros aceitam a pluralidade como parte da condição humana, e os segundos a vêem como um problema político a ser superado através de deliberação<sup>86</sup>. Gutman e Thompson (2004) assumem o pluralismo e argumentam que existem diferenças inconciliáveis; de forma que, nos governos democráticos, os cidadãos deveriam aprender a conviver com discordâncias. Os autores entendem que o pluralismo é mais realista do que a perseguição de um único bem comum.

Gutman e Thompson (2004) também observam, ao tratar dos limites e possibilidades da deliberação, que democratas deliberativos, basicamente, divergem em três situações: representação *versus* participação; governos *versus* sociedade civil; escopo doméstico *versus* escopo internacional. Aqui, vamos tratar das duas primeiras situações.

<sup>85</sup> Em Gutman e Thompson (2004) encontram-se maiores informações sobre esse debate.

<sup>86</sup> O exemplo comentado por Gutman & Thompson (2004) sobre a convivência da diversidade, como uma convivência de uma “discordância moral”, retoma aspectos de reconhecimento encontrados em Taylor(1992), Fraser(2000) e Fraser e Honneth (2003). Taylor (1992) ao tratar das políticas de reconhecimento reflete sobre a demanda de grupos específicos por reconhecimento e identidade, que não devem ser encarados como uma cortesia para com o povo, mas como uma necessidade humana. O mal-reconhecimento pode causar dano, podendo se tornar também uma forma de opressão. O não-reconhecimento atua sobre a imagem do sujeito de si próprio, que pode internalizar a inferioridade. A própria auto-depreciação torna-se o mais potente instrumento da opressão. O debate em torno do reconhecimento leva a dois níveis de processos, um de esfera íntima, onde há a formação da identidade e do lugar do diálogo com o significante dos outros; e, o segundo, de esfera pública, onde as políticas de equalização de reconhecimento têm papel central. Para Taylor, aqui é o local onde os grupos tendem a fragilizar-se, caso não exista, de fato, o reconhecimento. Diante disto, Fraser (2000; 2003) propõe uma análise de perspectiva dualista, em torno de redistribuição e reconhecimento, enquanto Honneth (2003) propõe um monismo normativo a favor do reconhecimento.

Embora a maior parte dos deliberativistas defendam a participação, muitos reconhecem que as questões ordinárias dos cidadãos não compõem as decisões de deliberação pública, o que faz com que muitos deliberativos sejam a favor de alguma forma de representação. Há, na maioria das vezes, reivindicação a favor de mais formas participativas nos governos. A argumentação é de que a participação contribui na elaboração de políticas e para desenvolver as virtudes dos cidadãos. Há desvantagens práticas e éticas diante do contingente humano das modernas democracias, sendo, no entanto, possível em alguns fóruns combinar as vantagens da democracia deliberativa com a representativa (GUTMAN & THOMPSON, 2004:28).

No âmbito da relação entre governo e sociedade civil, democratas deliberativos geralmente concordam que as demandas se estendem àquelas instituições governamentais responsáveis pelos direitos básicos do povo, mas eles discordam se os princípios deliberativos também se aplicam para além das instituições governamentais, em direção à sociedade civil mais genericamente. Para alguns, como Habermas, as deliberações deveriam ocorrer somente em instituições organizadas constitucionalmente. Outros, no entanto, como Joshua Cohen sugerem que a deliberação se estenda às associações cívicas e corporações.

Os debates em torno da democracia, da participação e da relação com a decisão política, tanto em reflexões mais normativas, quanto em proposições procedimentais, evocam inúmeras questões que contribuem para pensarmos as experiências democráticas do nosso tempo, como as Conferências Nacionais, que são objeto de estudo neste trabalho.

Aqui, vinculamos as CNSAN à teoria da democracia deliberativa, por entendermos que há expectativas de que elas impliquem numa correlação entre participação social e decisão política, que vão em direção à concepção de Gutman & Thompson (2004). As Conferências respeitam as quatro características apontadas pelos autores. Deste modo, as Conferências atraem princípios de justiça e cooperação, na busca de uma decisão justificável para todos os envolvidos nos espaços. As propostas emitidas nas Conferências estão acessíveis a todos os envolvidos, num sentido de reciprocidade da tomada de decisão, mesmo que o tema em discussão esteja mais vinculado a um grupo social específico. As propostas advindas das Conferências indicam uma decisão conectada por algum período de tempo, e respondem a problemáticas sociais contemporâneas. Ao mesmo tempo, o processo deliberativo das Conferências é dinâmico e pode ser revisto na próxima Conferência, conforme a demanda dos envolvidos.

No entanto, e está é uma questão fundamental, as propostas deliberadas nas CNSAN não implicam necessariamente em efeitos nas políticas públicas nacionais. Estas propostas são entendidas como “princípios e diretrizes” para ações e políticas públicas e são objeto de estudo de suas possibilidades e prioridades pelo CONSEA. Aqui cabe lembrarmos que o CONSEA não é um órgão deliberativo, mas consultivo da Presidência da República, o que nos faz concluir que, embora estejamos associando as CNSAN a teoria da democracia deliberativa, suas decisões não são, de fato, e de direito, deliberativas, considerando uma noção mais ortodoxa do termo deliberativo.

A partir dessa ressalva, continuamos nossa análise. Nesta, interpretamos que a discussão entre consensualistas *versus* pluralistas também está presente entre aqueles que organizam e participam das Conferências e seus produtos finais. Um entrevistado representante da sociedade civil comentou que sempre defendeu que propostas divergentes aparecessem no documento final, mesmo resultando em duas propostas opostas, e não como uma proposta única consensuada, já que em alguns casos os consensos são impossíveis. Um exemplo prático desta questão foi a presença de duas propostas, uma de defesa e outra de contrário, que houve na III CNSAN, em torno da transposição do Rio São Francisco.

O assunto era polêmico; mas, como havia sido acordado pela organização do evento que apenas uma proposta deveria ser levada para o documento final, houve uma votação na qual a proposta de oposição à transposição do Rio São Francisco foi a que vigorou no

documento final do evento. Contudo, a situação evidenciada é que é imperativo entre aqueles que organizam as CNSAN (assim como também para a grande maioria que participa) é que o produto final do evento deve conter propostas consensuadas (nem que para isso sejam submetidas a eleição).

Outro aspecto a ser mencionado sobre as CNSAN é sobre a relação entre participação e representação. As CNSAN nos mostram que, embora os espaços sejam reconhecidamente de participação, existem mecanismos de definição dos representantes aptos a participar dos eventos nacionais, tendo em vista que o número de vagas para delegados é limitado pela organização do evento.

### ***3. Propostas das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional***

A discussão, portanto, entre participação e decisão política, no âmbito da democracia, é muito complexa e traz dificuldades já conhecidas para ser aplicada. Ao examinarmos as CNSAN, constatamos que, embora algumas deliberações tenham sido realizadas, outras tantas não ocorreram. Mesmo assim, isto não prejudicou a consolidação do projeto democrático participativo da SAN que hoje estrutura o SISAN.

Visitar os documentos finais elaborados nas Conferências nos permite uma aproximação entre os temas que foram pautados nas Conferências em 1994, em 2004 e em 2007, e observar aqueles em que se avançou politicamente. Mais do que registrar o que se realizou no âmbito da SAN; rever as propostas surgidas nas Conferências possibilita perceber o potencial deliberativo destes espaços.

#### **3.1 Propostas da I CNSA (1994)**

O relatório da I CNSA é composto por um documento programático elaborado pelo CONSEA que se desdobra em duas partes: uma parte em que se apresentam as “condições e requisitos para a segurança alimentar”, e outra parte em que são detalhadas as “propostas para uma política de segurança alimentar”. As 116 propostas que compõem o documento são extensas e se desdobram em vários itens e subitens.

Conforme a primeira parte do documento, para desenvolver a segurança alimentar no país, eram necessárias oito condições: 1) conceito de segurança alimentar; 2) projeto nacional; 3) o emergencial e o estrutural; 4) cidadania e democracia; 5) responsabilidade do governo; 6) responsabilidade e sociedade civil; 7) relação Estado-sociedade e 8) ação local. A seguir, faremos uma breve apresentação destas condições.

A primeira condição, sobre o conceito de segurança alimentar, vemos claramente as bases da discussão que consolida a noção de SAN em 2004; como a questão de que a segurança alimentar integra um conjunto de direitos que definem a qualidade de vida, e pressupõe o fim da exclusão econômica e social, alicerçado na disponibilidade suficiente, estável, autônoma, sustentável, equitativa e regionalizada dos alimentos. Eram apontados alguns requisitos para a segurança alimentar, como a produção de alimentos suficientes, uma rede de armazenagem, beneficiamento e distribuição eficientes, uma reforma agrária ampla e democrática, um efetivo projeto de reforma urbana, uma política econômica - social que gere emprego e renda, uma política salarial digna e um maior apoio à pesquisa e extensão para

alternativas alimentares. Fundamentalmente, a proposta defendia uma reforma estrutural no modelo econômico, reorientando a alocação de recursos públicos para os setores e atividades econômicas que favorecessem o aumento da renda da maioria da população brasileira (BRASIL-CONSEA, 1995:135/136).

A segunda condição, sobre o projeto nacional, expunha uma clara defesa da segurança alimentar vinculada à implementação de um novo modelo de desenvolvimento, pautado simultaneamente na equidade social, na ética, na solidariedade, na eficiência econômica, na sustentabilidade ambiental e na democracia política. O item ainda indica que o modelo de desenvolvimento vigente na época era concentrador de riqueza e socialmente excludente, impingindo uma série de ameaças à segurança alimentar brasileira. Havia, no entanto, oportunidades que contribuíam para o desenvolvimento de um projeto nacional, onde a segurança alimentar era vista como um componente estratégico do desenvolvimento econômico (garantia de acesso a mercados), social (eliminação das desigualdades) e político (construção da cidadania) (BRASIL-CONSEA, 1995:140)<sup>87</sup>.

A terceira condição indicava a necessidade de ações emergenciais e estruturais no combate à fome. Nas ações emergenciais, entendia-se que o poder público e a sociedade civil precisavam implicar-se, com ações imediatas, no enfrentamento da fome e dos demais sintomas do quadro de emergência que a miséria provocava. Nas ações estruturais, entendia-se que era necessário um esforço para a criação de empregos adequados e estáveis para todos, inclusive através da reforma agrária e da geração e distribuição de renda. Desta forma, entendia-se que seriam resgatados para os mercados os contingentes de excluídos existentes no país, conferindo-lhes as condições de produtores, consumidores e cidadãos. Entre as ações emergenciais, estava a ampliação dos programas de distribuição de alimentos (BRASIL-CONSEA, 1995: 142).

A quarta condição, sobre a cidadania e democracia, exaltava a necessidade de transformação no quadro de exclusão social, implicando no conhecimento e na aplicação de direitos e deveres universais de cidadania entre todos os brasileiros. Entendia-se como necessária a eliminação das desigualdades sociais nas relações de trabalho em espaços públicos e a superação da marginalidade econômica, social e política, a partir da abertura de novos espaços de pleno exercício de cidadania, do planejamento transparente e democrático da ação estatal (BRASIL-CONSEA, 1995:144).

A quinta condição, sobre o papel e responsabilidade do governo, fazia referência ao papel do governo na garantia do direito básico à alimentação, de forma que este direito não poderia ser resolvido via mercado. Defendia-se que o acesso aos alimentos, enquanto direito, exigia que o Estado, em conjunto com a sociedade civil organizada, tivesse papel coordenador e fomentador da orientação dos agentes econômicos sobre produtos alimentares. Entendia-se que a segurança alimentar deveria tornar-se um objetivo estratégico e prioritário de governo, materializada em um plano de previsão orçamentária (BRASIL-CONSEA, 1995:147).

A sexta condição, sobre a responsabilidade da sociedade civil, mencionava que o papel do Estado na garantia da segurança alimentar seria insuficiente e ineficaz se suas instâncias decisórias e executivas não fossem democratizadas, se não existissem instrumentos que permitissem a participação e fiscalização e acompanhamento por parte da sociedade civil organizada. Entendia-se como necessário para o desenvolvimento da segurança alimentar que a sociedade civil exercesse algum tipo de controle social (BRASIL-CONSEA, 1995:148).

---

<sup>87</sup>“O projeto nacional contendo a política de segurança alimentar deverá garantir, institucionalmente, a participação da população na sua formulação, controle e implementação; com prestações de contas à sociedade civil. O movimento social da Ação da Cidadania não deve se limitar à discussão e elaboração dos conceitos e propostas da política de segurança alimentar, mas, principalmente, constituir-se num forte movimento organizado de pressão sobre as instâncias decisórias do governo para que estas cumpram suas atribuições e concretizem em ações os objetivos da referida política” (BRASIL-CONSEA, 1995:141).

A sétima condição, que tratava da relação entre Estado - sociedade, indicava a necessidade de mudança profunda nos procedimentos do Estado, que alterasse sua natureza historicamente excludente, elitista e autoritária, e promovesse o engajamento de toda a sociedade em uma relação de parceria entre Estado e sociedade civil. A idéia era construir uma nova relação Estado - sociedade que buscassem a democratização do processo decisório e assegurasse mecanismos eficazes de garantia da participação da população nas decisões e no controle da ação estatal (BRASIL-CONSEA, 1995:150).

Por fim, a oitava condição, sobre a ação local, exaltava a necessidade da valorização das ações locais, tendo em vista que a Ação da Cidadania era estruturada em ações mais localizadas. A idéia era reforçar essas ações e integrá-las a outras, a nível estadual e nacional.

A partir das oito condições apresentadas, entendia-se que a segurança alimentar se realizaria no Brasil. Eram, no entanto, necessárias efetivas propostas para uma política de segurança alimentar, as quais constavam na segunda parte do documento, dividida em nove temas: 1) questão agrária e desenvolvimento rural; 2) políticas agrícolas e abastecimento alimentar; 3) desenvolvimento urbano; 4) assistência social; 5) saúde; 6) educação; 7) geração de emprego e renda; 8) participação popular e democratização da gestão; 9) alimentação e nutrição.

Cada tema era composto de subitens e proposições específicas, o que inviabiliza o detalhamento de cada uma das propostas. Segue-se, portanto, um breve resumo das propostas da Conferência, a partir dos nove temas mencionados. O primeiro item, sobre a questão agrária e o desenvolvimento rural era composto por três itens, sendo que um deles se subdividia em vinte e cinco subitens e outro em dezessete subitens. O item, basicamente, defende a reforma agrária ampla e massiva, e a desapropriação de áreas por interesse social das propriedades que não cumprem a função social. Proposições de que houvesse um Conselho de Reforma Agrária, inspirado na experiência do CONSEA, com participação do governo e sociedade civil também se encontravam entre as propostas. Havia a demanda por demarcação de terras indígenas e de regularização fundiária da posse de remanescentes de quilombos.

O segundo item, sobre as políticas agrícolas e de abastecimento, se subdividia em dois, sendo que um deles tinha dezenove subitens e outro trinta subitens. As propostas contemplavam o apoio a políticas agrícolas que priorizassem a produção regionalmente diversificada, a sustentabilidade ecológica e ambiental, a liberação de crédito rural para pequenos produtores, a assistência técnica e extensão rural, o financiamento da comercialização da safra, a formação de estoques reguladores, a criação de mecanismos que facilitassem a compra de alimentos regionais diretamente de pequenos produtores, entre outras.

O terceiro item, sobre desenvolvimento urbano, apresentava a preocupação com o uso e ocupação dos espaços urbanos. Dos sete itens, dois eram subdivididos, sendo que um deles era subdividido em sete subitens e outro em trinta e um subitens. De modo geral, o item três apresentava a defesa de uma reforma urbana que garantisse a melhoria das condições de vida na cidade, em que o poder público tivesse uma ação reguladora e planejadora do mercado fundiário e imobiliário urbano. Também foram citadas questões vinculadas ao meio ambiente, transporte, saúde e educação.

O quarto item, sobre a assistência social, era dividido em doze subitens, um deles com cinco subitens e outro com nove subitens. Em síntese, havia uma preocupação de que houvesse um esforço do poder público para que a Lei Orgânica da Assistência Social fosse implementada; e, também, de garantir políticas sociais de atenção aos segmentos excluídos do processo produtivo em situação de risco social, tais como: população adulta de rua, idosos, crianças e adolescentes das ruas, mulheres em situação de violência doméstica e sexual,

doentes mentais, pessoas portadoras de necessidades especiais, portadores de HIV (*Human immunodeficiency vírus*) e população carcerária.

O quinto item, sobre a saúde, apresentava treze subitens, sendo que um deles se dividia em vinte e quatro subitens. Havia uma preocupação urgente com a implantação do sistema único de saúde (SUS) e de priorização de programas de prevenção para novas formas de gestão dos serviços de saúde, com a participação dos trabalhadores e da população nos conselhos da saúde e no incentivo à realização de consórcios entre municípios.

O sexto item, sobre educação, apresentava vinte e oito subitens e indicava a necessidade de uma política educacional e cultural formulada e implementada democraticamente, que fundamentasse a plena formação do cidadão tecnicamente competente e politicamente participativo; uma política educacional cujo processo político pedagógico considerasse a importância de estimular o aluno a descobrir sua própria dignidade, conhecer seus direitos e deveres, desenvolvendo a criatividade e a consciência crítica, tecnológica, cultural e integradora do indivíduo ao contexto social.

O sétimo item, sobre a geração de emprego e renda, era subdividido em vinte e sete subitens, sendo que dois deles eram subdivididos em seis subitens, um em sete subitens e outro em vinte e um subitens. A preocupação maior era o estabelecimento de uma política de geração de emprego e renda, associada a programas de capacitação e reciclagem de mão de obra, e uma ação rigorosa contra a discriminação racial e de gênero no país. Entendia-se que era necessária a adoção de um modelo alternativo e sustentado de desenvolvimento sócio-econômico – que se opusesse ao projeto neoliberal – que retomasse o crescimento, a justa distribuição da renda e da riqueza, e promovesse a reforma agrária e investimentos no setor produtivo.

O oitavo item, sobre a participação popular e democratização da gestão, era um dos mais objetivos, o que não quer dizer o menos denso. Subdividido em quatorze itens, defendia a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade, no Brasil, que garantisse a participação da sociedade civil, organizada em definições, elaborações e formulação de políticas públicas (municipais, estaduais e federais), através de conselhos e outros mecanismos de participação popular; planejando, acompanhando, avaliando e fiscalizando seu desenvolvimento.

O nono item, sobre alimentação e nutrição, apresentava oito subitens, sendo que um deles se subdividia em onze subitens. Exaltava que as políticas públicas deviam incorporar objetivos, metas, considerações e componentes nutricionais, tanto na área econômica como social; permitindo a avaliação do impacto sobre o estado nutricional de distintos grupos populacionais. Também defendia a implantação, nos municípios, de um sistema de vigilância alimentar e nutricional que pudesse subsidiar a elaboração de uma política nacional de SAN e de uma política nacional de alimentação e nutrição.

Como se observa, eram muitas as proposições da I CNSA, que se expandia em itens e subitens, que as tornavam ainda mais abrangentes. Tais proposições deram o pontapé inicial na construção do projeto democrático participativo da SAN no país. Com a extinção do CONSEA, e o fato de que as propostas da I CNSA não foram absorvidas pelo Programa Comunidade Solidária, conforme vimos no primeiro capítulo, elas permaneceram paralisadas. Algumas, como nos indicaram os entrevistados para a tese, foram retomadas na organização do documento para a Cúpula Mundial da Alimentação (BRASIL – MRE, 1996), e outras no Projeto Fome Zero, em 2001. Nos próximos dois subitens, veremos que muitas dessas proposições reapareceram entre as decisões da II e III CNSAN.

### **3.2 Propostas da II CNSAN (2004)**

Conforme já mencionamos no segundo capítulo, o relatório da II CNSAN contempla 153 propostas e está dividido em propostas prioritárias, demais propostas e 16 moções que foram apresentadas e aprovadas no evento (BRASIL-CONSEA, 2004b). As propostas prioritárias são 47 e se subdividem nos itens temáticos: 1) questões institucionais; 2) aspectos relacionados à produção; 3) aspectos relacionados ao acesso; 4) ações de saúde e nutrição. Comparativamente ao relatório da ICNSA as propostas da II CNSAN são, em sua maioria, muito objetivas. Dentro dos itens temáticos citados, se desdobram em alguns itens, mas não mais do que isso.

As questões prioritárias voltadas a questões institucionais se subdividiram em cinco itens: a) direito humano à alimentação; b) institucionalidade; c) participação social; d) monitoramento, avaliação e indicadores; e) soberania alimentar e relações internacionais. No item a, destaca-se a proposta de tornar constitucional o direito humano à alimentação. No item b, destaca-se a instituição da LOSAN e do Sistema Nacional de SAN, além de alterar o decreto de criação do CONSEA, respeitando a proporcionalidade de 2/3 para sociedade civil e 1/3 para poder público. No item c, destaca-se o estímulo a novos comitês gestores, com composição 2/3 e 1/3, e a constituição de uma rede de informação, articulação e de decisão entre os diversos setores da sociedade civil e dos conselhos instituídos. No item d, enfatiza-se a criação do Sistema Nacional de Informação em SAN. No item e, destaca-se a proposta de promoção de uma discussão nacional e internacional para a elaboração de um código internacional de conduta para a SAN e o direito humano à alimentação.

Os aspectos relacionados à produção se subdividem em dois itens. Primeiro: reforma agrária, agricultura familiar, agricultura urbana e agroextrativismo. Segundo: recursos genéticos, transgênicos, sementes e o acesso e uso dos recursos naturais. O primeiro item conta com dez propostas que, resumidamente, incluem questões relacionadas à importação e exportação de alimentos, à defesa da reforma agrária, à efetivação e homologação de terras indígenas e quilombolas, ao fomento da produção e compra de gêneros alimentícios regionais, com a ampliação do programa de aquisição de alimentos (PAA), ampliação e desburocratização do crédito para agricultores familiares e promoção de pesquisa pública e assistência técnica gratuita. O segundo item apresenta cinco propostas e indica a proibição de produção e comercialização de produtos transgênicos, estímulo a políticas públicas voltadas à produção de sementes, a realização e revisão de zoneamentos ecológicos econômicos e culturais, a construção de uma política efetiva para o semi-árido, e o tratamento da água como um elemento da soberania alimentar.

Os aspectos relacionados ao acesso aos alimentos se subdividem em quatro assuntos: abastecimento, geração de emprego e renda e economia solidária, programas de transferências de renda e mutirão, doação de alimentos e ações voltadas a situações emergenciais. Para o abastecimento, foi proposto um incentivo à criação e institucionalização de órgãos de abastecimento locais e regionais, em parceria com a sociedade civil organizada. Para a geração de emprego e renda, foi proposto o apoio a programas de desenvolvimento territorial sustentável junto às populações em áreas de risco urbanas e rurais, em especial atenção a comunidades quilombolas e indígenas, além da promoção de formas de organizações econômicas, como cooperativas, associações de geração de renda na perspectiva solidária, estimulando o comércio e o consumo local. Para os programas de transferências de renda, foi proposta a ampliação de programas dessa natureza. Para mutirão, doação de alimentos e ações de situações emergenciais, foi proposto o incentivo à articulação de diversas ações solidárias e de mobilização cidadã de forma permanente, e a aquisição de alimentos para povos indígenas em situação de insegurança alimentar.

Os aspectos relacionados a ações de saúde e nutrição foram subdivididos em três itens: i) ações de promoção de modos de vida e alimentação saudável e ações de vigilância; ii) alimentação e educação nutricional nas escolas e creches e; iii) cultura alimentar.

Para o primeiro item, houve quatro propostas que, resumidamente, indicavam o fortalecimento do SISVAN no setor da saúde em consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a promoção de ações educativas e de difusão da informação com apoio dos meios de comunicação e campanhas publicitárias; além da promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno, e do fortalecimento à Política Nacional de Aleitamento Materno.

Para o segundo item, houve três propostas, que indicavam a reformulação da legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, buscando garantir a descentralização da alimentação escolar e universalização da alimentação escolar: incentivo a leis federais que proibissem, nas escolas, a comercialização e a propaganda de alimentos inadequados do ponto de vista nutricional; incentivo à inclusão dos temas da SAN e saúde em cursos de graduação e pós-graduação.

Para o terceiro item, houve duas propostas. A promoção da alimentação saudável culturalmente referenciada a partir das ações educativas, e a valorização da cultura alimentar a partir de hábitos alimentares, produtos e espécies historicamente inseridos nos sistemas alimentares locais-regionais.

As demais propostas incluídas no relatório síntese do evento também foram subdivididas em questões institucionais, aspectos relacionados a produção, aspectos relacionados ao acesso aos alimentos e ações de saúde e nutrição. Ao todo, contemplam 106 propostas que indicam ações pontuais, como por exemplo, a criação de uma Secretaria Nacional de SAN, subordinada diretamente à Presidência da República. Esta deveria formular e executar a Política Nacional de SAN, e ações mais abrangentes, e como exemplo das questões institucionais, efetivar as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição em todas as esferas governamentais, de forma a contribuir para a promoção do direito humano à alimentação.

Como se pode constar, muitas propostas da II CNSAN já se encontravam entre as propostas da I CNSA, as quais sofreram um processo de estagnação. Por um lado, a compreensão de que o Estado tinha um papel fundamental na promoção da segurança alimentar já havia sido referida na primeira Conferência, enquanto uma questão que integrava um “conjunto de direitos que definem a qualidade de vida” e, de “responsabilidade do governo”. Na segunda Conferência, a questão apareceu no âmbito do “direito humano à alimentação”. Por outro lado, novas propostas emergiram, como as propostas voltadas a soberania alimentar e relações internacionais. Estas dizem respeito a um contexto mais recente da produção alimentar, de crises mundiais de alimentos e defesa dos recursos genéticos. Na I CNSA, estas questões estavam associadas às propostas de defesa da implementação de um modelo de desenvolvimento pautado pela sustentabilidade ambiental.

Em resumo, as propostas das duas primeiras CNSAN são muito parecidas. Por terem sido retomadas no segundo evento nacional entendemos que ainda não haviam sido realizadas, indicando a ausência de relação entre as proposições das Conferências e a decisão política nesse primeiro ínterim. Como veremos a seguir, esta relação se modifica em função da conjuntura política instaurada a partir de 2003, com o governo federal de Lula.

### 3.3 Propostas da III CNSAN (2007)

O relatório da III CNSAN contempla 145 propostas pouco objetivas, muito detalhadas e subdivididas em muitos itens. Por isso, o número de propostas elencadas na III CNSAN parece ainda maior do que as oficialmente contabilizadas.

Segundo CONSEA (BRASIL-CONSEA, 2007b:15), o relatório da Conferência foi resultado do processo preparatório das Conferências, cujo ponto de partida foi um documento base. Este documento base havia sido disponibilizado para discussão nos eventos preparatórios da Conferência Nacional. Houve aprovações (e re-elaborações e/ou supressões) na Conferência Nacional, e o relatório da Conferência foi sistematizado por uma equipe de relatoria que organizou o texto em três eixos temáticos: 1) SAN nas estratégias de desenvolvimento; 2) Política Nacional de SAN e; 3) SISAN.

Para o primeiro eixo temático, foram feitas 16 propostas, que contemplaram temas como: componentes da estratégia nacional de desenvolvimento, soberania alimentar, metas para o Plano Plurianual, regulação do Estado, participação social, negociações internacionais, transposição do Rio São Francisco, integração de bacias e revitalização de rios, bacias hidrográficas, agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, economia solidária e recursos financeiros.

Para o segundo eixo temático, foram feitas 104 propostas, que foram divididas em seis diretrizes. A primeira diretriz, sobre a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, recebeu 20 propostas, que trataram de temas como: conceito de alimentação adequada e saudável, política nacional de SAN, política econômica, geração de trabalho e renda, programa intersetorial de alimentação adequada e saudável, Programa Fome Zero, ações estruturais, alimentos especiais, Programa Bolsa Família, alimentação escolar, saneamento e abastecimento de água, PAT, política nacional de habitação, cesta básica, alimentação saudável e produção industrial e sistema de informação voltado à saúde indígena.

A segunda diretriz, sobre a estruturação de sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos, recebeu 21 propostas direcionadas a temas como: reforma agrária, acesso à água, promoção da agroecologia, promoção da agrobiodiversidade, sementes crioulas ou tradicionais, Programa Nacional de Mudas e Sementes, pesquisa e assistência técnica, biossegurança, abastecimento alimentar, aquisição de alimentos da agricultura familiar, apoio à valorização da agricultura familiar, agricultura urbana, pesca e aquicultura, economia solidária, política energética, Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e Agrícola, serviços ambientais e agrotóxicos.

A terceira diretriz, sobre a instituição de processos permanentes de educação e capacitação em SAN e direito humano à alimentação, recebeu 18 propostas, dirigidas a temas como: processos participativos, ações permanentes, patrimônio alimentar, conteúdos e diretrizes curriculares, programa intersetorial de saúde, pesquisas, educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos, rotulagem e publicidade, fóruns e observatórios, capacitação de conselheiros, capacitação das populações do campo e urbanas, capacitação de manipuladores de alimentos, campanhas educativas, consumo sustentável, Direito Humano à Alimentação Adequada na formação de profissionais e centros de referência em SAN.

A quarta diretriz, referente à ampliação e coordenação de ações voltadas para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto 6.040 (7.02.2007), recebeu 13 propostas. Elas contemplavam temas como: estratégias diferenciadas nas políticas públicas, povos e comunidades tradicionais, recursos naturais, pluralidade como componente da SAN, reparação histórica, ações educativas permanentes, ética, estudos e pesquisas, patrimônio cultural alimentar, produção e comercialização, direito humano à alimentação, impacto de projetos e populações excluídas.

A quinta diretriz, sobre o fortalecimento de ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, recebeu 17 propostas, associadas a temas como: articulação entre sistemas públicos, saúde e alimentação das mulheres e crianças, alimentação e nutrição no SUS, ações preventivas, vigilância sanitária, direito humano à alimentação adequada, atenção nutricional nos serviços de saúde, saúde e alimentação das crianças, SISVAN, rotulagem de alimentos transgênicos e agrotóxicos, fiscalização de alimentos, articulação entre o SUS e o SISVAN, fortalecimento institucional, revisão de normas e regulamento sanitário internacional.

A sexta diretriz, que trata da promoção a soberania e a SAN em âmbito internacional recebeu 14 propostas. As propostas trataram de assuntos como: princípio de soberania alimentar, alimentos e modos saudáveis de produção, abastecimento alimentar, diretrizes de negociação comercial, relações comerciais e cooperação Sul-Sul, cooperação internacional, diretrizes voluntárias de direito humano à alimentação adequada na Política Nacional de SAN, codex alimentarius (código alimentar), biocombustíveis, patente e Plano Plurianual.

Para o terceiro eixo temático, foram aprovadas 25 propostas. As propostas tratavam de assuntos como a política e o Plano Nacional de SAN (PNSAN), as estratégias de implementação da Política Nacional, os critérios de representação e composição do CONSEA, os princípios do sistema de monitoramento de SAN, as dimensões do monitoramento de SAN, a articulação do monitoramento, os Censos e pesquisas, o SISVAN, a articulação de políticas em várias esferas, a participação da sociedade civil, os fundos de SAN, os CONSEAS municipais e estaduais, os fóruns regionais de CONSEAs, a sustentabilidade do CONSEA Nacional, a exigibilidade, a regulamentação da LOSAN, a divulgação da LOSAN, os órgãos intersetoriais para povos e comunidades tradicionais e ouvidorias.

Observamos que neste terceiro evento, em função da aprovação da LOSAN, as proposições da Conferência avançam na direção de questões mais pragmáticas, como a estruturação da Política Nacional de SAN e do SISVAN.

O breve relato que fizemos sobre as três CNSAN indicam um número significativo de propostas que surgiram nestes espaços públicos de participação, e que passaram a reger as ações do CONSEA. A extensa relação das propostas apresentadas instiga a pergunta: os encaminhamentos emanados das Conferências, de modo geral, resultaram em decisão política? Resultaram em uma Política Nacional de SAN?

#### ***4. As Conferências Nacionais, a Decisão Política e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional***

Silva (2009) nos indica que a natureza consultiva-propositiva das Conferências é predominante, de forma que a força das decisões está diretamente relacionada ao seu grau de institucionalização por meio de legislação que respalda (obriga) a sua realização. Isso faz com que conferências de políticas públicas constitucionais, como por exemplo, as da Saúde e da Assistência Social, tenham mais força na esfera de órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação das ações deliberadas. Voltando nosso olhar para as CNSAN, podemos dizer que elas foram constitucionalmente respaldadas pela LOSAN, o que implica num aumento do potencial decisório destas Conferências, ao mesmo tempo em que, no entanto, não garante um poder deliberativo.

Para Pogrebinschi e Santos (2010), as Conferências Nacionais têm se mostrado um fenômeno de enorme potencial no que concerne ao exercício da democracia no Brasil, devido a conseguir influenciar iniciativas de proposições no Congresso Nacional, impingindo às conferências um potencial multidimensional da política brasileira, que impulsiona a atividade legislativa do Congresso Nacional. No caso da SAN, isso é fato, como os exemplos bem sucedidos apontados no primeiro capítulo desta tese; com a LOSAN, a PEC 064/2007 e o Projeto de Lei da Merenda Escolar (PL 2877/2008). A proposição sobre estas legislações foram emanadas das Conferências Nacionais e receberam apoio parlamentar.

Tendo em vista as propostas emanadas das Conferências, examinaremos a correlação entre estes espaços de participação e as decisões políticas associadas à SAN, sob três perspectivas.

A primeira perspectiva é a partir das avaliações realizadas nos eventos *Conferência + 2 anos*, que ocorreram em 2006 e 2009. Já comentamos o modo como estes eventos serviram de espaço de avaliação dos encaminhamentos das Conferências Nacionais de SAN, respectivamente a II e a III CNSAN. Nestes encontros, foram elaborados documentos que avaliaram quais encaminhamentos das Conferências deixaram “o papel”, e se tornaram ações concretas pelo governo federal. Assim, utilizaremos os documentos desses encontros para compor uma primeira perspectiva de observação.

A segunda perspectiva é a partir de uma observação sobre os documentos emitidos pelo CONSEA e a receptividade que estes documentos obtiveram junto ao governo federal. Na pesquisa de campo, tivemos acesso às recomendações, exposições de motivos, resoluções e moções emitidas pelo CONSEA desde 2003. Estes documentos fazem parte das ações de funcionamento do CONSEA, e são emitidos para expressar suas decisões colegiadas. As recomendações são emitidas quando se trata de proposições relativas às políticas e programas do governo federal ou à legislação. Elas são dirigidas diretamente ao Presidente da República, por meio de exposições de motivos (EMs). A EM é o expediente dirigido ao Presidente da República (ou ao Vice-Presidente) para informá-lo de determinado assunto, propor alguma medida ou submeter a sua consideração projeto de ato normativo<sup>88</sup>. As resoluções são emitidas quando se trata de assuntos internos ao CONSEA (criação de grupos de trabalho, realização de eventos, etc.) e iniciativas relacionadas aos Conselhos estaduais e municipais.

Observar os documentos emitidos pelo CONSEA permite visualizar quais os temas que serviram de objeto de ação política do Conselho e, consequentemente, captar a correlação entre estes e as propostas elaboradas nas Conferências. Ao mesmo tempo, permite observar qual a receptividade dos diferentes setores do governo federal, em função dos encaminhamentos dados aos documentos expedidos pelo CONSEA. Infelizmente, não é possível fazer esta análise para o período do CONSEA 1993/94, tendo em vista que não dispomos de informações sobre as emissões de documentos naquela época. Aproveitamos para abranger documentos emitidos entre 2003 e 2010.

A terceira perspectiva é a partir das considerações dos entrevistados para esta pesquisa e o ponto de vista que eles expressaram sobre as proposições das Conferências Nacionais e a estruturação de uma política nacional de SAN. Nas entrevistas, perguntamos aos entrevistados sobre a relação que eles estabeleceram entre as propostas que surgiram nas Conferências e os resultados alcançados nacionalmente; se eles observavam avanços e a relação dessas propostas com a construção da Política Nacional de SAN. A grande maioria mencionou as

---

<sup>88</sup>Em regra, a exposição de motivos é dirigida ao Presidente da República por um Ministro de Estado. Nos casos em que o assunto tratado envolva mais de um Ministério, a exposição de motivos deverá ser assinada por todos os Ministros envolvidos, sendo, por essa razão, chamada de *interministerial* (acesso [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/manual/manual.htm#\\_Toc26002107](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm#_Toc26002107) em 04 de abril de 2010).

conquistas obtidas pelo CONSEA, como a aprovação da LOSAN, a aprovação da PEC 064/2007 e ao PL Merenda Escolar, além da criação e ampliação do PAA, a ampliação do Programa Bolsa Família, a do Programa Um Milhão de Cisternas, entre outras tantas ações. Exaltaram, ao mesmo tempo, que a política de SAN ainda precisa ser criada, embora já apresente princípios e diretrizes consolidadas. Ao mesmo tempo, encontramos algumas críticas na base estrutural do pensamento da Política Nacional de SAN, que aponta a ausência de uma ponte entre esta política com o conjunto de políticas sociais brasileiras.

A seguir, apresentamos as diferentes perspectivas de observação empregadas para pensar as decisões voltadas a SAN e a construção da Política Nacional de SAN.

#### **4.1 Avaliação dos Encontros *Conferência + 2 anos***

Aqui, baseamo-nos, fundamentalmente, nos documentos emitidos pelo CONSEA sobre os dois encontros nacionais *Conferência + 2 anos*, que ocorreram em Brasília, respectivamente em 2006 e 2009. Previamente aos encontros nacionais, houve uma preparação, em que o CONSEA organizou textos de subsídio para os CONSEAs estaduais realizarem discussões acerca dos avanços e entraves observados para os encaminhamentos das CNSAN. Estes textos foram, novamente, discutidos nos encontros nacionais, para enfim, resultarem em um documento final.

Como já foi mencionado no segundo capítulo dessa tese, no item sobre a II CNSAN e a III CNSAN, para os eventos nacionais *Conferência + 2 anos*, o CONSEA efetuou uma consulta aos Ministérios sobre quais encaminhamentos das Conferências estavam sendo efetivadas pelo governo federal. As respostas recebidas dos órgãos federais, mais as considerações dos participantes nos encontros preparatórios estaduais e as considerações dos participantes do encontro nacional foram sintetizadas nos documentos finais dos eventos. Assim, nossa maior atenção será destinada a estes documentos finais.

Os Encontros *Conferência + 2 anos* constatam significativos sucessos entre as propostas emanadas das Conferências e os acontecimentos governamentais, ao mesmo tempo em que reconhecem a existência de alguns entraves, como a adoção de uma política econômica que não privilegia a distribuição de renda e o desenvolvimento sócio econômico sustentável, que fazem com que ações voltadas à reforma agrária e a proibição da produção de transgênicos, por exemplo, não seguissem as deliberações das Conferências.

Lendo os documentos dos Encontros *Conferências + 2 anos*, percebe-se que estes seguiram uma metodologia diferente para apresentar os resultados que encontraram. O documento sobre o evento *II CNSAN + 2 anos* agrupa as constatações em quatro temas (questões institucionais, aspectos relacionados à produção alimentar, aspectos relacionados ao acesso aos alimentos e ações de saúde e nutrição). O documento do evento *III CNSAN+ 2 anos* agrupa as constatações em ações e programas do governo federal voltados à SAN, diretrizes que compõem a Política Nacional de SAN e aspectos relacionados à construção do SISAN e da Política Nacional de SAN.

Diante dos dois documentos, constatamos que os avanços se concentram em três direções. Primeiro, na direção da estruturação de um marco legal da SAN e da sua institucionalização na estrutura política do Estado, por meio da LOSAN e das leis estaduais, da estruturação do SISAN, da instituição da CAISAN e da Política e do Plano Nacional de SAN. Segundo, na direção da criação ou fortalecimento de programas e ações federais que

atendem expectativas da SAN, onde se incluem inúmeros programas, como o PAA, PNAE, P1MC, Programa Bolsa Família, PETI, PRONAF, Conviver, Promeso, Produzir, entre outros. Terceiro, na direção de uma revisão de legislações associadas à temática da SAN, como a lei do direito à alimentação (PEC 064/2007) e da revisão do PNAE (PL 2877/2008).

Além das três direções citadas, os documentos das *Conferências + 2anos* também indicam um grande avanço no monitoramento que o CONSEA vem realizando, desde 2005, no Orçamento Geral da União. Para isso, o Conselho selecionou programas e ações voltados à SAN, e tem elaborado propostas para a alocação de recursos nestes programas anualmente. Também houve avanços no estabelecimento de indicadores de SAN lançados em 2010 e na inclusão do enfoque da SAN nas pesquisas nacionais, como a POF 2006. Outro avanço constatado é no âmbito dos processos de regularização fundiária em áreas indígenas e quilombolas, embora se reconheça, ainda, inúmeras limitações nessa área.

Também é possível reunir os desafios em três direções. Primeiro, na direção de uma constatação dos limites que enfrentam os programas associados à temática da SAN (aqueles mesmo mencionados nos avanços). Segundo, na direção da estruturação de novos programas e ações voltadas para a SAN, como o Programa Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) e Programa Nacional da Sóciobiodiversidade (mais popularmente conhecido pelo instrumento PGPMBio). Terceiro, na direção de legislações associadas à temática da SAN, que nem sempre são exitosas junto ao governo federal, como a restrição para a produção de transgênicos, que foi um dos encaminhamentos das Conferências que não foi aceito, mediante à pressão do setor do agronegócio brasileiro. Nesta mesma direção se enquadram propostas que afetaram negativamente as condições de SAN, como a proposta de alteração de lei de sementes, da lei de cultivares e da liberação de novas tecnologias, entre elas a tecnologia Terminator.

#### **4.1.1 Avanços - marco legal, programas federais e legislações associadas à temática da segurança alimentar e nutricional**

A estruturação de um marco legal da SAN e da sua institucionalização na estrutura política do Estado brasileiro teve início com a alteração do decreto de criação do CONSEA Nacional, que garantiu uma maior eqüidade entre os representantes da sociedade civil (por região geográfica, gênero, raça e etnia), e seguiu com a elaboração participativa da LOSAN (Lei 11.346 - 15.09.2006)<sup>89</sup>, e de seu respectivo sistema nacional. A LOSAN serviu de estímulo para que os estados produzissem suas legislações de SAN. Conforme BRASIL-CONSEA (2010b:11), 13 estados brasileiros já possuem Lei Estadual de SAN (AM, BA, DF, MA, MG, PB, PR, PE, PI, RJ, RO, RS e SE) e 10 estão em fase de elaboração e pactuação da Minuta do Projeto de Lei (AC, AL, CE, GO, MS, MT, PA, RN, RR e TO). Segundo o mesmo documento, em todos os estados brasileiros existe CONSEAs estaduais, sendo que três estados (Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul) possuem órgão similar à CAISAN já instituídos e regulamentados.

Mais recentemente, o marco legal nacional da SAN foi complementado pelo Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010, o qual regulamenta a LOSAN, institui a Política Nacional

---

<sup>89</sup> Conforme BRASIL-CONSEA (2010a: 33), a LOSAN nasceu de baixo para cima, sendo efetivamente fruto da mobilização em torno da questão da fome e da SAN e veio realmente fortalecer a concepção trazida pela Constituição de 1988, de uma sociedade baseada na garantia dos direitos sociais.

de SAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN e dá outras providências. Conforme o Decreto 7272, a Política e o Plano Nacional devem ser elaborados pela CAISAN até agosto de 2011, portanto, está em processo de elaboração.

A estruturação do marco legal da SAN também registra desafios que foram mencionados nos dois documentos estudados. Foi mencionada a situação precária de funcionamento dos CONSEAs estaduais e municipais (infra-estrutura, qualificação, papel e atribuições dos conselhos), a existência de poucos canais de comunicação e sinergia entre estes e CONSEA Nacional, a morosidade na regulamentação das leis estaduais e o pequeno número de CONSEAs municipais instituídos (BRASIL - CONSEA, 2006:11). Um dos grandes desafios que se colocam nos termos da institucionalização do SISAN, sendo esse um ponto “nevralgico” como indicado pelo CONSEA (BRASIL-CONSEA, 2010a:34), é que não existe uma base legal de financiamento para esse sistema, como existe para o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único da Saúde(SUS). Inclusive, o SISAN ainda não prevê mecanismos formais nem informais de criação de pactos na federação, o que gera a expectativa, entre os membros do CONSEA, de que a política nacional em elaboração venha esclarecer essa situação.

Entre os avanços observados nos eventos das *Conferências + 2 anos*, destacam-se os programas nacionais, que foram criados para dialogar com ações de SAN, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o PAA; aqueles que já existiam e que passaram a receber maior apoio governamental (PNAE, P1MC, PETI, PRONAF etc), e aqueles que haviam sido criados pelos ministérios, e que, conforme se observou, dialogaram com o tema da SAN (Conviver, Promeso, Produzir, etc). Esses programas, entre outros, são citados nos dois documentos analisados, como atividades que vão ao encontro das demandas por SAN. As análises dos mesmos também indicam alguns entraves na operacionalização desses programas.

Dentre os programas mencionados, os que mais são referidos nos documentos dos eventos das *Conferências + 2 anos* são o Programa Bolsa Família, o PAA e o PNAE. Corrobora com esta percepção, a análise dos livros “Fome Zero – a experiência brasileira” organizado por Silva, Del Grossi e França (2010), e “Fome Zero – uma história brasileira”, organizado por Aranha (2010), que apresenta textos de vários estudiosos do tema da SAN e dá ênfase aos três programas. Em função disso, seguem-se mais detalhes, embora de uma forma bem resumida, dos três programas citados, indicando, a partir deles, os avanços e entraves observados nos encontros *Conferências + 2 anos*.

O PBF foi criado em 2003, como resultado da unificação dos principais programas de transferência de renda que existiam até então: Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. O programa está vinculado ao MDS (antigo MESA) e caracteriza-se como um programa de transferência de renda que assegura o direito humano à alimentação. Em função dos mecanismos pelos quais é aplicado, às famílias devem dispor-se à participação efetiva nos processos educacional e de saúde dos filhos, estabelecendo aí um elo de ligação entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Educacional Brasileiro. Conforme Brasil-Consea (2010a: 23), o PBF, entre 2003 e 2009, ampliou o número de beneficiários de 3,6 milhões para 12 milhões; tendo ocorrido sucessivas alterações nos critérios de elegibilidade. Inicialmente, eram 100 reais *per capita*, depois 120 reais e em 2009 o valor subiu para 140 reais *per capita*.

O Programa é gerenciado de uma forma participativa. Segundo os documentos das *Conferências + 2anos*, o MDS criou um grupo de trabalho para elaborar a proposta de gestão social do programa. O Decreto 5.209 (2004) regulamentou o PBF e reforçou a obrigatoriedade de gestão social. A Portaria MDS 246 (2005) aprovou os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa, à designação dos gestores municipais do Programa e a informação sobre sua instância local de controle social;

definindo, ainda, o procedimento de adesão dos municípios ao referido Programa. Outro aperfeiçoamento em torno do programa foi a atribuição dada às instâncias de controle para analisar as contas de utilização dos recursos enviados aos municípios, o chamado índice de gestão descentralizada (IGD). Os municípios recebem este índice para realizar ações complementares ao PBF, como alfabetização, profissionalização, capacitação e SAN (BRASIL-CONSEA, 2010b: 23).

Entre os entraves citados para o programa, destacamos a menção ao limite deste tipo de ação, que não altera os fatores estruturais ligados ao modelo econômico, nem a deficiência no controle social ou uso político em nível local. Nos termos da participação, os entraves mencionados em 2006 indicavam que os mecanismos de controle social do PBF eram incipientes e centrados nesse programa, não atuando no conjunto das ações de SAN.

O segundo programa é o PAA. Ele nasceu no CONSEA, em 2003, a partir de uma proposta de estimular a produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e para a geração de renda. O Grupo Gestor do programa, desde o princípio coordenado pelo MDS, é também composto pelo MPOG, MDA, MAPA, MF e MED. O Programa se caracteriza por promover a SAN ao dinamizar a produção, a comercialização e o consumo alimentar<sup>90</sup>. Ao longo dos encontros *Conferências + 2 anos*, os principais avanços observados na instituição desse programa foram: i) a definição de um arcabouço institucional do programa; ii) a implantação do programa a nível nacional; iii) a formação de estoques através da aquisição de produtos da agricultura familiar, com possibilidade de doação a entidades assistenciais e programas sociais; iv) a contratação de operações diretamente com as organizações dos produtores; v) a sustentação de preço e renda dos agricultores familiares; vi) a articulação do PAA com a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e a consolidação dessa rede<sup>91</sup>. O CONSEA tem realizado um monitoramento permanente do programa e obteve sucesso nas ocasiões em que solicitou recursos suplementares, como nos anos de 2005 e 2006 (BRASIL-CONSEA, 2006:19).

Entre os entraves citados para o programa, destacamos questões como a limitação de recursos diante da demanda existente; as interrupções do fluxo operacional em função dos atrasos nos convênios ou da indisponibilidade de recursos e a necessidade de maior articulação do PAA com demais programas sociais e com políticas para agricultores familiares e assentados. Somam-se a isso constatações em torno da necessidade de ampliação e universalização do programa (BRASIL-CONSEA, 2010a: 24).

Como já mencionamos no primeiro capítulo, o PNAE existe desde 1954 e institui o repasse automático de recursos financeiros do governo federal para os estados, os municípios e às escolas federais para a aquisição de alimentos para a merenda escolar. Em 2003, teve início o repasse para creches e um repasse diferenciado para a educação indígena. Em 2004 e 2005, o programa teve um aumento no valor *per capita* para o ensino fundamental e educação pré-escolar, que estava congelado havia mais de dez anos. Em 2005, o repasse diferenciado foi estendido para escolas em comunidades quilombolas. Neste mesmo ano o CONSEA criou um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar propostas de revisão para a nova lei do PNAE, no intuito de ampliar a cobertura do Programa (educação básica) e garantir o apoio ao

---

<sup>90</sup> Inúmeros estudos têm sido elaborados sobre este programa, que se caracteriza por uma grande inovação entre as políticas públicas voltadas a agricultura familiar no Brasil. Ver mais em: Delgado et al (2005), Botelho Filho (2007) Sparovek et al (2007), Müller (2007) e Zimmermann e Ferreira(2008).

<sup>91</sup> São reconhecidos como equipamentos públicos de alimentação e nutrição restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Ver mais sobre o assunto em MDS/SAGI (2010c).

desenvolvimento sustentável por meio da aquisição de produtos em âmbito local, diretamente de pequenos produtores. Em 2008, o Projeto de Lei 2877/2008 foi aprovado.

Entre os desafios citados para o programa, está a ausência de um mecanismo de reajuste automático similar ao que se aplica ao valor do salário mínimo. Segundo uma conselheira do CONSEA, no Encontro *Conferência + 2 anos*, o FNDE fez um estudo apontando a necessidade deste aumento e da capacitação de diversos agentes envolvidos com o programa, no sentido de estarem preparados para o desafio dos desdobramentos oriundos da aprovação da lei e para a adequação do cardápio às pessoas com necessidades alimentares especiais. Além disso, há o desafio de garantir a contrapartida dos estados e municípios no sentido de criar mecanismos de responsabilização em relação à alimentação escolar. Outro desafio lembrando pela conselheira é o da articulação e formação de pequenos agricultores para a participação efetiva no programa e o aperfeiçoamento da integração entre os Conselhos de Alimentação Escolar e os CONSEAS (BRASIL-CONSEA, 2010a: 27 e 38).

Inúmeros outros programas e ações específicas foram citados nos documentos das *Conferências + 2 anos*, por atender, de alguma forma, as expectativas da SAN. A seguir, apresentamos um quadro com os nomes dos programas citados, o órgão governamental aos quais os programas estão vinculados e a relação com a SAN que aparece nos documentos.

### **Quadro 3.1 – Programas, órgãos e vinculação com a SAN.**

<b>Programa</b>	<b>Órgão</b>	<b>Vinculação com a SAN</b>
Bolsa Família	MDS	DHAA e transferência de renda
PAA	MAPA (CONAB), MDA e MDS	Aspectos relacionados à produção – agricultura familiar
PNAE	ME	DHAA
P1MC	MDS	Convivência com o semi-árido
PETI	ME	Transferência de renda
PRONAF	MDA	Aspectos relacionados à produção – agricultura familiar
PGPAF	MDA	Aspectos relacionados à produção – agricultura familiar
PROAMBIENTE	MMA	Aspectos relacionados à produção – agricultura familiar
PGPMBio	MAPA/CONAB	Aspectos relacionados à produção – agricultura familiar e agroextrativismo
PAT	MTE	DHAA e geração de emprego e renda
Codex Alimentarius	FAO/OMS	Soberania alimentar e relações internacionais
II PNRA	INCRA	Aspectos relacionados à produção – reforma agrária
Conviver	MI	Convivência com o semi-árido
Pro - água Semiárido	MI	Convivência com o semi-árido
Producir e Promover	MI	Geração de emprego e renda
Programa Nacional de Suplementação de vitamina A	MS	Distúrbios nutricionais e alimentação saudável
Programa Nacional de Suplementação de Ferro	MS	Distúrbios nutricionais e alimentação saudável

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios dos eventos *Conferências + 2 anos*, 2006 e 2009.

Uma terceira questão entre os avanços que ocorreram nos termos da SAN é a revisão de legislações associadas à temática da SAN, como a Lei do Direito à Alimentação (PEC 064/2007) e da revisão do PNAE (PL 2877/2008). Tanto o projeto de Lei sobre o direito à alimentação, quanto a revisão sobre o PNAE foram demandas que surgiram nas Conferências Nacionais e receberam atenção especial do CONSEA que, por seu lado, discutia estas questões em uma comissão permanente do Conselho e num grupo de trabalho específico sobre o assunto.

#### **4.1.2 Desafios – programas federais e legislações associadas à temática da SAN**

Além das dificuldades associadas aos três programas indicados entre os principais avanços para a SAN; outros entraves foram associados aos programas federais nos documentos das *Conferências + 2 anos*. Um dos principais destaques foi dado à questão da reforma agrária, que aparece nos documentos dos dois Encontros *Conferências + 2 anos*.

Entre os avanços mencionados para essa temática, há a indicação de melhoria das condições de financiamento para os assentados (inclusive mulheres), de infra-estrutura, de assistência técnica (EJA, nível médio e superior) e de apoio às famílias (cestas básicas, emissão de documento), fortalecimento institucional do INCRA (concursos públicos, investimentos na instituição) e novos instrumentos de gestão (Planos de Recuperação dos Assentamentos, Planos Regionais de Reforma Agrária). Entre os entraves para a reforma agrária, os documentos destacam que o governo tem agido de forma limitada diante da concentração fundiária e das terras improdutivas que existem no país, obtendo poucos avanços na redefinição do índice de produtividade. Os limites operacionais e institucionais, tais como insuficiência de técnicos, problemas de infra-estrutura e acesso a serviços sociais pelos assentados, associados à falta de regularização fundiária e titulação, representam entraves ao desenvolvimento em diversas regiões do país (BRASIL - CONSEA, 2006:16).

Conforme documentos das *Conferências + 2 anos*, são desafios para a temática enfrentar as tentativas de criminalização dos movimentos sociais, a consolidação de marco legal para uma política de reforma agrária (como a redefinição dos índices de produtividade) e a criação de um fundo específico para a sua realização e para a assistência técnica nos assentamentos (BRASIL-CONSEA, 2010a: 39).

Os desafios também se observam na estruturação de novos programas e ações voltadas para a SAN, como o PNAA e o PGPMBio. A proposta do PNAA surgiu como iniciativa do CONSEA, mediante trabalho conjunto com o MDA, o MDS e a CONAB/MAPA. Entre os princípios orientadores da proposta, estão o direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar, que partem do princípio de que a efetivação do direito à alimentação requer, entre outros, o exercício soberano de políticas de abastecimento que se sobreponham às lógicas privadas e estritamente mercantis (BRASIL-CONSEA, 2006: 27). A proposta foi inicialmente apresentada e aprovada na plenária do CONSEA, em novembro de 2005. Em 2006, ela foi objeto de debate público promovido pelo CONSEA e, logo após a III CNSAN, foi criado um grupo de trabalho da Política de Produção e Abastecimento de Alimentos, que passou a dar especial atenção ao tema. Para 2011, o CONSEA prevê a instituição da Política Nacional de Abastecimento e, no ensejo das organizações da IV CNSAN, o Conselho também propôs um evento temático nacional, entre maio de junho de 2011, para discutir exclusivamente a questão do abastecimento alimentar. Há, contudo, muito a ser feito.

A proposta do Programa Nacional da Sóciobiodiversidade nasceu do movimento agroecológico, teve apoio do CONSEA, e está paralisada. Ela vem sendo popularizada através da política de garantia de preços mínimos para os produtos da sóciobiodiversidade, a PGPMBio, aprovada em 2008. A proposta reconhece e valoriza a capacidade de manejo, por parte das populações tradicionais do Brasil, de vários produtos que já compõem a sua alimentação e alguns produtos não-madeireiros, considerados fundamentais para garantir o modo de vida dessas populações, garantir a renda e o direito ao território (produtos como açaí, piaçava, borracha e etc.).

A política de garantia de preços mínimos teve início em 1966 através do Decreto-Lei nº 79 de 1966, que instituiu normas para fixação de preços mínimos e aquisição de produtos

agropecuários. Em 2008, a Lei nº 11.775 permitiu a modalidade de subvenção direta para que extrativistas possam receber um bônus, caso efetuem a venda de seu produto por preço inferior ao preço mínimo fixado pelo governo federal<sup>92</sup>. Para definir a PGPMBio, foram realizados custos de produção em 32 municípios (em 11 estados). É a CONAB quem elabora e operacionaliza os preços mínimos. Existe uma série de exigibilidades que devem ser seguidas para que o extrativista possa ter acesso ao benefício (CONAB, 2010). Assim como o PNAA, o Programa Nacional da Sóciobiodiversidade está “engatinhando”.

Entre os desafios identificados nos encontros das *Conferências + 2 anos*, estão algumas legislações associadas à temática da SAN que não obtiveram êxito junto ao governo federal, como a restrição para a produção de transgênicos. O encaminhamento dado pela III CNSAN indicava que a:

*“...lei de biossegurança fosse revista, garantindo o impedimento da produção e da comercialização de produtos e cultivos transgênicos, uma vez que ameaçam a soberania alimentar dos povos, causam danos irreversíveis ao meio ambiente, prejudicam a saúde e inviabilizam a agricultura familiar por manter o controle das sementes nas mãos das grandes empresas...”*  
(BRASIL - CONSEA, 2007b: 38).

Conforme documentos do CONSEA, até 2006 o conselho havia produzido várias manifestações orientando o governo brasileiro a adotar o princípio da precaução em relação aos transgênicos; no entanto, o governo não cedeu às recomendações e permitiu a comercialização dos produtos. A avaliação ou restrição comercial dos transgênicos ficou, então, a cargo da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio (Lei 11.105/2005 e Decreto 5.591/2005) (BRASIL - CONSEA, 2006:24).

A postura do governo brasileiro de precaução (a rotulagem com a especificação de este produto contém organismos geneticamente modificados) e de proibição de comercialização de sementes estéreis (Terminator), adotada desde 2005, tem sido constantemente ameaçada por investidas de segmentos do agronegócio que propõem alterações da lei de sementes, da lei de cultivares e da liberação de novas tecnologias (Projetos de Lei 2325/2007; 3100/2008; 268/2007 e 5575/2009).

Conforme o documento do Encontro *Conferência + 2 anos*, as propostas de alteração da lei de cultivares significam um impacto ambiental e econômico muito importante, sendo completamente contrárias às resoluções da III CNSAN. Segundo o documento, a CONAB tem registrado um crescimento de 246% no preço de sementes entre 1996 e 2006 no Brasil, o que, na opinião dos participantes do evento, coloca em risco a reprodução de diversas populações. Outro desafio nessa direção é o Projeto de Lei encaminhado pelo Ministério da Agricultura, que propõe a separação dos recursos fitogenéticos dos recursos genéticos. Na opinião dos participantes do evento *III CNSAN+2 anos*, o projeto de lei visa “atender às grandes corporações que cada vez mais concentram o direito à semente e limitam a autonomia dos agricultores e das populações tradicionais” (BRASIL-CONSEA, 2010a:30).

---

<sup>92</sup> Segundo Porto (2010:5), a reformulação da Lei de subvenções do governo federal permitiu a CONAB equalizar a diferença de preço do mercado em relação ao preço mínimo – denominado de *prêmio*, quando o mercado está abaixo da política oficial. Esta modificação da Lei autoriza o repasse da subvenção diretamente aos extrativistas, sem a necessidade de realização de leilões públicos (licitação), repassando diretamente o referido prêmio (Lei nº 11.775, de 17/09/2008), por meio da comprovação da existência do produto e da apresentação dos documentos específicos, como indica o Manual de Operações da CONAB - MOC - Título 35.

## 4.2 Documentos emitidos pelo CONSEA

Como mencionamos anteriormente, tivemos acesso aos documentos emitidos pelo CONSEA, através de uma sistematização que a secretaria executiva do Conselho realiza para acompanhar as respostas e os encaminhamentos dados aos documentos emitidos para a Presidência da República e para a Casa Civil. Esta sistematização apresenta uma listagem dos documentos emitidos, especificando a natureza (recomendação, EMs, resolução, ofício, moção), o número do documento, a data em que o documento foi emitido, o assunto referido e as respostas e encaminhamentos recebidas. A listagem serviu para que fizéssemos uma análise sobre os principais temas destes documentos e os encaminhamentos recebidos<sup>93</sup>.

É importante esclarecer que a identificação de resposta aos documentos emitidos pelo CONSEA aparece na própria sistematização que a secretaria executiva do CONSEA realiza. A partir da leitura das respostas e encaminhamentos, indicamos, aqui, quantos foram atendidos positivamente ou negativamente, bem como os atendidos parcialmente. Identificamos como documentos atendidos parcialmente aqueles que apresentaram respostas explicando que a Presidência da República os encaminhou para os Ministérios específicos aos quais se relacionam, mas que não necessariamente apresentam as respostas referentes aos encaminhamentos que receberam pelos Ministérios. Também identificamos como parcialmente atendidos aqueles que apresentaram respostas dos Ministérios se posicionando parcialmente favoráveis às reivindicações do CONSEA.

Conforme os dados do CONSEA, em 2003 foram emitidos 17 documentos. Eles trataram de temas como Cisternas, Plano Safra, organização da II CNSAN, transferência de renda (PBF), biossegurança e controle social. Destes documentos, 12 apresentam respostas, sendo que 9 foram atendidas positivamente, 2 parcialmente e uma não foi atendida. Em 2004, foram emitidos 20 documentos, envolvendo o tema da organização da II CNSAN, cisternas, plano safra, biossegurança, produção e abastecimento, PAA, orçamento, política social, negociações internacionais e transferência de renda. Destes documentos, 5 apresentam respostas, sendo que 4 foram atendidas positivamente e uma proposta não foi implementada.

Em 2005, houve um aumento significativo de documentos emitidos pelo CONSEA. São contabilizados 41 documentos. Entre os temas abordados, destacamos: produção e abastecimento, semi-árido, povos indígenas, cisternas, plano safra e PAA, alimentação escolar, negociações internacionais, população negra, biossegurança, LOSAN e orçamento. Destes documentos, constam apenas 9 respostas, onde 4 aparecem como atendidos positivamente, 4 atendidos parcialmente e um pleito não foi atendido.

Em 2006, foram emitidos 24 documentos. Os temas mencionados são: semi-árido, produção e abastecimento, biossegurança, orçamento, CONSEA, indicadores de monitoramento de SAN, plano safra, povos indígenas, orçamento, transferência de renda, beribéri (deficiência de vitamina B1), organização da III CNSAN, relação entre governo e sociedade civil, economia solidária e nutrição e saúde. Destes documentos, 13 apresentam respostas, sendo que 10 indicam que foram acatados positivamente, um foi atendido parcialmente e 2 não foram acatados. Em 2007, foram emitidos 12 documentos, envolvendo o tema das cisternas, a organização da III CNSAN, a biossegurança, a produção e o abastecimento, a economia solidária, a nutrição e a saúde e a relação sociedade civil e

---

<sup>93</sup> O balanço dos documentos emitidos pelo CONSEA desde sua (re) instalação até 2010 nos foi fornecida pelo CONSEA. Esses documentos podem ser encontrados na íntegra no site do CONSEA, conforme o ano, no item Plenárias e reuniões <<http://www4.planalto.gov.br/consea/plenarias/2010>> acesso dia 20.03.2011.

governo. Destes documentos, 5 apresentam respostas, indicando que 2 foram acatados, 2 foram parcialmente acatados e um não foi atendido.

Em 2008, foram emitidos 30 documentos. Os documentos abordaram temas como: biodiversidade, crise de alimentos, negociações internacionais, orçamento, marco legal sobre a transferência de recursos voluntários da União para ações de SAN, água para produção, cisternas, agrocombustíveis, terra e direitos patrimoniais e agenda internacional. Destes, 18 documentos apresentam respostas, sendo que 8 foram acatados integralmente e 10 parcialmente.

Em 2009, foram emitidos 12 documentos, que abordaram temas como: alimentação escolar, campanha de mobilização pela PEC 047/2003, agrotóxicos, negociações internacionais, agricultura familiar e preços, cisternas, SISAN, orçamento, mudanças climáticas, CONSEA, etnodesenvolvimento e portadores de necessidades alimentares especiais. Destes, 5 apresentam respostas, das quais 5 são respostas positivas e 2 indicam que foram parcialmente atendidos.

Em 2010, foram emitidos 23 documentos. Entre os temas abordados, estão: tecnologia Terminator, cisternas, Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, avaliação do PAA, contingenciamento do MDA, suplementação orçamentária (para o PAA, PNAE e P1MC), orçamento, inquérito de saúde indígena, cisternas, negociações comerciais internacionais, PNAE e organização da IV CNSAN. Destes documentos, 7 apresentam respostas, sendo que 4 aparecem como atendidos e 3 como parcialmente atendidos.

**Quadro 3.2 – Freqüência e encaminhamento dos documentos emitidos pelo CONSEA (recomendações, exposições de motivos, resoluções e moções) entre 2003 e 2010.**

	Freqüência									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	%
Encaminhamento										
Documentos emitidos	17	20	41	24	12	30	12	23	179	100
Documentos com respostas	12	5	9	13	5	18	5	7	74	41
Documentos sem respostas									105	59
Documentos com respostas	12	5	9	13	5	18	5	7	74	100
Atendidos positivamente	9	4	4	10	2	7	3	4	43	58
Atendidos parcialmente	2	0	4	2	2	11	2	3	26	35
Não atendidos	1	1	1	1	1	0	0	0	5	7

Fonte: elaboração própria a partir de dados do CONSEA.

Ao todo, entre 2003 e 2010, foram emitidos pelo CONSEA 179 documentos, dos quais 74 apresentam respostas na sistematização realizada pela secretaria executiva do conselho. Ou seja, apenas 41% dos documentos emitidos pelo CONSEA foram respondidos, o que representa uma porcentagem menor que a metade dos documentos emitidos; portanto, pequena considerando o universo dos documentos emitidos. Há que se ponderar que, conforme nos alertou um entrevistado representante da sociedade civil, nem todas as EMs existem respostas. Também há que se considerar a possibilidade de alguns documentos terem recebido respostas, e estas, por alguma falha no sistema de controle da secretaria executiva do

CONSEA, não tenham sido registradas na sistematização analisada. O que pode melhorar a situação do número de documentos com respostas, restando ainda saber se estas foram positivas ou negativas, ou ainda parcialmente atendidas.

Dentre os documentos com respostas, consideramos que 43(58%) foram atendidos integralmente, 25 (33%) parcialmente e 5 (7%) receberam respostas negativas. O que indica que a maioria dos documentos emitidos pelo CONSEA, que constam resposta, foram positivamente recebidos pela Presidência da República e pelos Ministérios, e foram, em sua maioria, atendidos. Isso corrobora a idéia de que as ações deliberadas pelo CONSEA, mesmo que numa porcentagem menor do que a esperada, são atendidas pelos órgãos competentes do Estado, indicando que as ações desenvolvidas pelo Conselho têm obtido reflexos positivos na política brasileira.

**Quadro 3.3 – Relação entre os temas e as respostas dos documentos emitidos pelo CONSEA, entre 2003 e 2010.**

Temas dos documentos emitidos pelo CONSEA – 2003 a 2010	Respostas		
	Positiva	Parcial	Negativa
Agrobiocombustíveis/Água	1	1	-
Alimentação Escolar/PNAE	-	-	-
Alimentação e Nutrição	1	2	1
Biossegurança	2	4	2
Cisternas e Semi-árido	3	3	-
CNSAN	9	-	-
CONSEA	3	-	-
Negociações Internacionais	3	3	-
Orçamento	2	5	-
Povos Indígenas, Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais	3	1	-
Produção e Abastecimento	4	4	2
Relação Governo – Sociedade Civil	-	1	-
Transferência de Renda	3	1	-
Outros	9	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>25</b>	<b>5</b>
Fonte: elaboração própria a partir de dados do CONSEA.			

Conforme o quadro 3.3, os temas que mais receberam respostas positivas foram aqueles referentes à organização das Conferências Nacionais e o item *outros*, seguidos do tema da produção e abastecimento, cisternas e semi-árido, CONSEA, negociações internacionais, povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, transferência de renda, orçamento, agrobiocombustíveis e água e alimentação e nutrição. Os temas que mais receberam respostas parciais foram o do orçamento, seguido pelo tema da produção e abastecimento, biossegurança, cisternas e semi-árido, negociações internacionais, alimentação e nutrição, agrobiocombustíveis e água, povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, relação governo e sociedade civil e transferência de renda. Aqueles que receberam respostas negativas foram os temas da biossegurança, produção e abastecimento e alimentação e nutrição. No quadro 3.4 apresentamos a freqüência com que os temas eram abordados nos documentos emitidos pelo CONSEA.

**Quadro 3.4 – Temas e freqüência, documentos emitidos pelo CONSEA (recomendações, exposições de motivos, resoluções e moções) entre 2003 e 2010.**

<b>Temas</b>	<b>FREQÜÊNCIA</b>									
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>	
Agrobiocombustíveis	-	-	-	-	-	2	-	-	2	
Água	-	-	-	-	-	2	-	-	2	
Alimentação Escolar/PNAE	-	-	1	-	-		1	1	3	
Alimentação e Nutrição/Cultura										
Alimentar/Portadores de Necessidades Alimentares										
Especiais/Nutrição e Saúde/PNAN	-	-	-	-	1	2	1	1	5	
Biossegurança/Biodiversidade//Tecnologia										
Terminator	3	1	1	4	2	3		2	16	
Cisternas e Semi-árido	2	2	8	2	3	1	2	4	24	
CNSAN	4	1		4	2			1	12	
CONSEA/LOSAN/Campanha PEC/SISVAN	-	2	2	2	-		3		9	
Negociações Internacionais	-	3	2	-	-	2	1	1	9	
Orçamento	-	1	2	3	-	4	1	3	14	
Povos Indígenas, Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais	-	-	6	1	-	1	1	1	10	
Produção e Abastecimento/Agricultura Familiar e Preços/Crise de Alimentos/PAA/Plano Safra										
	4	5	19	3	1	2	1	5	40	
Relação Governo – Sociedade Civil	-	-	-	2	2	-	-	-	4	
Transferência de Renda	2	2	-	1	-	1	-	-	6	
Outros*	2	3	-	2	1	10	1	4	23	
<b>Temas</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>41</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>179</b>	

\*política social, controle social, beribéri, indicadores e monitoramento, economia solidária, agendas, ações emergenciais, terra e direitos patrimoniais, mudanças climáticas, agradecimentos, etc.

**Fonte:** elaboração própria, a partir de dados do CONSEA.

O tema que mais se destaca entre os documentos emitidos pelo CONSEA é o da produção e abastecimento, como foco de 22% dos documentos emitidos. Nele, estão incluídas questões voltadas à agricultura familiar, crise de alimentos, PAA e Plano Safra. O dado vem de acordo à constatação de alguns entrevistados, de que o Conselho possui um aspecto agrícola, tendo em vista que a maioria das ações desenvolvidas por ele é direcionada à produção e ao abastecimento.

Destacamos que, em 2003, o CONSEA constituiu um grupo de trabalho responsável por incluir diretrizes de SAN no Plano Safra Nacional. Entre outras ações, o grupo criou o PAA. Muitos dos documentos emitidos pelo CONSEA voltados a produção e abastecimento se dirigem a questões como preocupação, liberação e ampliação de recursos para o Plano Safra e para o PAA. Em 2005, o CONSEA emitiu documento com recomendações para a formulação e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) baseada no enfoque da SAN, que tinha sido uma proposta da II CNSAN. Como já vimos, esta proposta está sendo discutida internamente no CONSEA, mas ainda não saiu do papel.

Em 2008, questões direcionadas à crise de alimentos estimularam a emissão de documentos pelo CONSEA, expondo recomendações para o enfrentamento da conjuntura internacional de elevação de preços, a partir do realinhamento da PGPM: fortalecimento do PAA, monitoramento de fluxos comerciais, fortalecimento do apoio à agricultura familiar, valorização da agrobiodiversidade, regulação da produção dos biocombustíveis, implementação de proposta da PNAA, entre outras.

O tema da produção e abastecimento também envolve questões de biossegurança, como a reivindicação da criação de uma política nacional de biossegurança e a solicitação de que o decreto de regulamentação da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005) fosse objeto de debate público. Recomendações de que o governo brasileiro adotasse posição favorável à identificação e rotulagem de alimentos elaborados por organismos vivos modificados, assim como adotasse a posição contrária à comercialização de sementes estéreis estão inscritos no tema da produção e abastecimento. Também está associada a esse tema a questão da recomendação de medidas voltadas para a manutenção e aprimoramento do controle e fiscalização dos agrotóxicos.

O item outros, que aparece no quadro como um dos mais abordados entre os documentos emitidos pelo CONSEA, comporta aqueles assuntos que são mencionados pontualmente pelos documentos do Conselho. Nesta categoria, estão assuntos que não aparecem com muita freqüência e que abordam questões específicas. Encontram-se entre eles temas como controle social dos programas do MDS, termos de parcerias diversas, solicitação de providências do governo federal frente a um surto de Beribéri no Maranhão, criação de um grupo de trabalho para criar indicadores e monitoramento da SAN, reconhecimento de avanços no diálogo entre o CONSEA e o Ministério do Trabalho e Emprego em torno do salário mínimo, agendas, ações emergenciais para atender aos desabrigados das chuvas no nordeste, proposições relativas ao tema das mudanças climáticas e seus impactos no direito humano à alimentação, agradecimentos, etc.

O tema das cisternas e o semi-árido também estão entre o segundo tópico que mais mobiliza as emissões de documentos do CONSEA, 13%, e tem sido uma constante entre as preocupações do Conselho. Grande parte das citações voltadas às cisternas mencionam a realização e aditamento do Termo de Parceria entre o MDS (antigo MESA) e a Associação Programa Hum Milhão de Cisternas (AP1MC). Solicitação de suplementação orçamentária também integra o tema. O tema do semi-árido inclui recomendações de ações para SAN na região, como a análise do projeto de integração da Bacia do São Francisco e demais ações de infra-estrutura hídrica para o entorno. Também são mencionadas ações voltadas para o controle da cochonilha do carmim, uma praga da palma forrageira em expansão na região nordeste. Em momento de seca, como em 2006, o CONSEA emitiu uma recomendação de implementação de ações emergenciais de caráter estruturante, para fazer frente à estiagem no semi-árido e de elaboração de uma política de convivência com o semi-árido.

O tema da biossegurança, biodiversidade e tecnologia Terminator é o quarto tema entre os temas que mobilizam a emissão de documentos pelo CONSEA. O tema da biossegurança envolve questões como a produção de soja transgênica, produção de algodão transgênico, a elaboração da Lei de Biossegurança, reivindicação pela transparência das ações da CTNBio. A biodiversidade contempla reivindicações de que o governo brasileiro se posicione contrário à liberação de desenvolvimento de sementes com tecnologia genética de restrição de uso, conhecida como tecnologia GURT; e também reivindicações de que seja elaborada uma tabela de preços mínimos para as aquisições feitas pelo governo para os produtos extrativistas. A tecnologia Terminator, incluída nesse tema, diz respeito a uma recomendação para que o governo brasileiro renove a posição de manutenção da moratória internacional à tecnologia Terminator.

O tema do orçamento inclui várias questões, como documentos que solicitam que o governo considere as proposições do CONSEA para o Plano Plurianual e para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), avaliações da execução orçamentária das ações de SAN, solicitações de recomposição orçamentária para o PNAE e o SISVAN, solicitações de suplementação orçamentária para ações de SAN (PAA, cisternas, PNAE e alimentação e

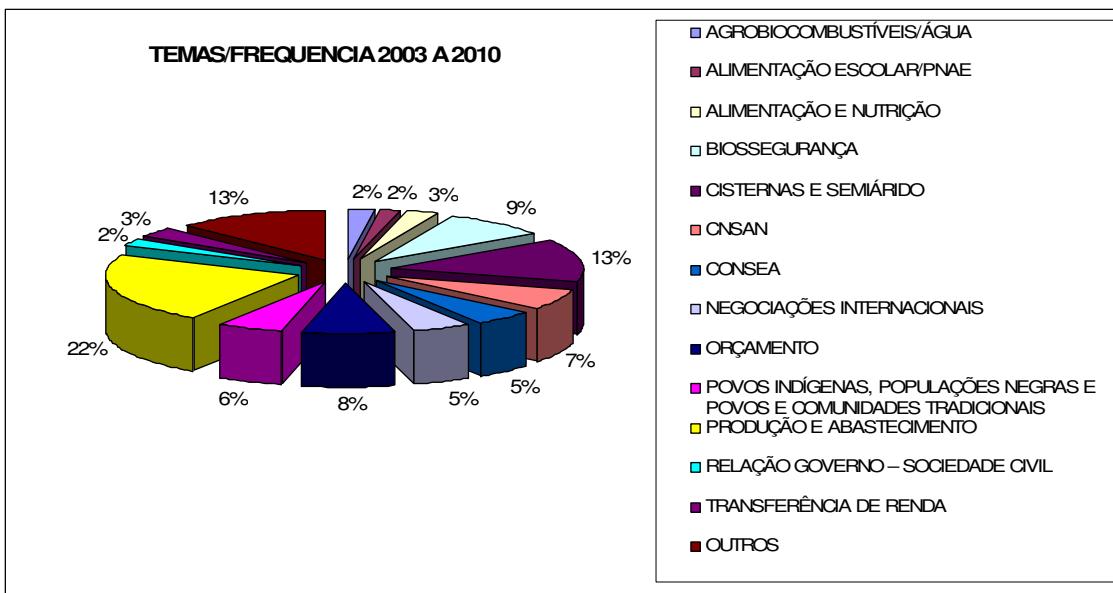
nutrição) e recomendações em torno da criação de um marco legal da transferência de recursos voluntários da União para os programas de SAN.

O tema das Conferências apresenta documentos que tratam da organização das Conferências Nacionais. Como por exemplo, a resolução de aprovação dos regimentos das Conferências Nacionais; convite para o Presidente da República participar do evento nacional e apresentação de minuta de convocação da Conferência. De acordo com o quadro 3.2, este tema é o que mais apresenta respostas positivas.

No tema de povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, encontram-se documentos voltados à manifestação de indignação pelo óbito de crianças indígenas por desnutrição no estado do Mato Grosso do Sul, solicitação de providência frente à situação de contaminação por chumbo em área de população negra na Bahia, criação de uma ação específica para carteira indígena, recomendações de diretrizes para a construção de políticas para os povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de forma a lhes garantir os direitos patrimoniais e, ainda, propostas do CONSEA frente aos resultados do primeiro inquérito nacional de saúde e nutrição dos povos indígenas. Também encontramos associado a este tema proposições relativas à inclusão das diretrizes e princípios de etnodesenvolvimento nas Políticas de SAN e demais políticas correlatas para povos e populações tradicionais.

Com menor freqüência, o CONSEA emitiu documentos sobre temas como negociações internacionais, questões relacionadas à estruturação do CONSEA (LOSAN, SISVAN, Campanha PEC), alimentação e nutrição (onde incluímos questões voltadas à cultura alimentar, portadores de necessidades alimentares especiais e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição), agrobiocombustíveis, água (para a produção e como recurso de soberania alimentar), alimentação escolar e PNAE, e transferência de renda (onde incluímos questões sobre o Programa Bolsa Família).

O tema da relação governo e sociedade civil foi abordado em documentos recomendando a revogação dos dispositivos do decreto presidencial (5.504 de 05.08.2005), referentes à obrigatoriedade do uso de pregão nas parcerias com organizações da sociedade civil, associado à recomendação de criação de um novo marco legal para as relações entre organizações da sociedade civil e poder público na implementação de ações de parcerias para implementação de políticas e projetos que envolvam recursos públicos federais.



**Gráfico 3.1 - Temas e freqüência, documentos emitidos pelo CONSEA (recomendações, exposições de motivos, resoluções e moções) entre 2003 e 2010.**

Fonte: elaboração própria a partir de dados do CONSEA.

Num panorama mais geral, e pensando no item 3, sobre as propostas emitidas das CNSAN, muitas das propostas das Conferências viraram objeto de ação política do CONSEA, por meio de suas recomendações, exposições de motivo, resoluções e moções. As ações vinculadas ao tema da produção e abastecimento e biossegurança contabilizaram juntas 31% dos temas dos documentos emitidos pelo CONSEA. Quando somados ao tema de cisternas e semi-árido, sobem para 44% do foco de atenção do Conselho, indicando que esses temas podem ser considerados o foco da ação política realizada pelo CONSEA para a SAN.

Vale lembrar que a ação do Conselho está associada à organização que ele tem desde 2004, quando passou a contar com câmaras temáticas (produção e abastecimento, saúde e nutrição e programas para grupos populacionais específicos), comissões permanentes (SAN dos povos indígenas, SAN das populações negras, articulação com CONSEAs estaduais + mobilização social, direito humano à alimentação adequada) e grupos de trabalho (diversos). Entre os grupos de trabalho, existiram alguns de duração determinada, visando criação de propostas específicas (Projeto LOSAN, PL do PNAE, Política Nacional de Abastecimento - em andamento, Direito Humano à Alimentação Adequada, Sistema de Monitoramento e Indicadores), que foram, inclusive, tema dos documentos emitidos pelo CONSEA.

Um aspecto que chamou a atenção nos documentos expedidos pelo CONSEA é que muitos deles fazem menção a leis que foram, ou estão, em tramitação no Congresso Nacional. Embora a LOSAN já tenha sido, aqui, bastante discutida como a lei que compõe o marco legal da SAN, outras leis que têm tramitado no Congresso também têm apresentado estreita relação com as ações do CONSEA. A grande maioria aprovada na direção dos interesses do CONSEA. Dentre elas, destacamos o Projeto de Emenda Constitucional 064/2007(aprovado); o Projeto de Lei da Merenda Escolar 2877/2008 (aprovado); a Lei sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas 10.711/2003 (aprovado); a Lei sobre a Política Nacional de Biossegurança 11.105/2005 (aprovado); o Projeto de Lei sobre a tecnologia Terminator 5.575/2009(em tramitação ainda); a Lei que regulamenta a comercialização de alimentos para lactantes e crianças de primeira infância 11.265/2006 (aprovado) e a Medida Provisória 455/2009, que foi convertida na Lei sobre o Atendimento da Alimentação Escolar

11.947/2009 (aprovada), etc. Entre aquelas que seguiram na direção contrária à defendida pelo CONSEA, está a Lei de Conversão n.29 de 2006, proveniente da medida provisória 327/2006 sobre a liberação de algodão transgênico (aprovada).

Os dados que apresentamos indicam, mesmo que parcialmente, o caminho que segue a ação política do CONSEA frente a proposições das CNSAN e a construção da Política Nacional de SAN. A seguir, comentaremos a visão dos entrevistados sobre estas mesmas questões.

#### **4.3 Opinião dos entrevistados – representantes da sociedade civil e do poder público**

Grande parte dos entrevistados entende que o CONSEA priorizou algumas deliberações das Conferências, tendo em vista a enorme quantidade de resoluções que cada evento registrou. Segundo os entrevistados, as propostas priorizadas foram fundamentais para estruturar um marco normativo para a SAN, que serve atualmente como base para a construção da Política de SAN.

A fim de atender melhor a demanda pela política nacional, o CONSEA criou uma comissão permanente intitulada “Política e Plano Nacional de SAN” para tratar da temática. Este grupo passou a discutir a Política Nacional com vistas a contribuir na sua elaboração. Conforme documento do Brasil-Consea (2009b:63), a formulação da Política Nacional de SAN é de responsabilidade da CAISAN, a quem cabe encaminhar uma proposta à consideração do Presidente da República. Para tanto, o CONSEA enviou à CAISAN uma proposição de objetivos, diretrizes gerais, prioridades e estratégias de implementação da Política, com base nas deliberações da III CNSAN.

O Decreto 7272/2010, emitido em agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de SAN e estabeleceu parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN. Com isso, a CAISAN tem a obrigatoriedade de elaborar a política no prazo de 12 meses, contando da data de publicação, ou seja, até meados de agosto de 2011. A proposta da política será então encaminhada ao CONSEA, que fará uma apreciação do documento. A partir daí, a política irá orientar as ações de SAN do governo federal.

Mas, o que pensam os entrevistados sobre a contribuição das Conferências Nacionais para a construção da Política Nacional de SAN?

Alguns pontos de vista foram manifestados: desde os mais otimistas, que acreditam que o prazo de agosto de 2011 será suficiente para o governo, por meio da CAISAN, elaborar a Política Nacional; até aqueles menos otimistas, que acham que o prazo não será suficiente para a elaboração da Política Nacional, e provavelmente o período será estendido. A questão principal, e quase unânime entre os entrevistados, é o entendimento de que a Política Nacional de SAN está em processo de construção pelo governo federal, e já registra avanços significativos, como a estruturação de um marco jurídico, por meio da LOSAN, que assegura princípios fundamentais ao seu funcionamento.

Esta corrente de pensamento entende que o sistema de SAN será integrado pela Conferência, o CONSEA, a CAISAN, os órgãos e entidades de SAN da União, estados, Distrito Federal e municípios, e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse de adesão ao sistema. Este sistema será coordenado pelo CONSEA e pela CAISAN, reconhecendo os fluxos de interdependências de seus componentes e mecanismos de coordenação, considerando a interdependência sistêmica dos fatores que

condicionam a SAN e levam ao enfoque intersetorial de programas e ações, ocasionando ações integradas. A estruturação do sistema será a base de apoio das ações de SAN.

Conforme Maluf (2010:272/273), o SISAN é caracterizado como um sistema aberto, em função de seu propósito de organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não-governamentais, articulando-as numa Política Nacional de SAN, entendida como “Política das políticas”. A política de SAN tem a pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo participantes de outros sistemas ou processo decisórios. Isto faz com que o SISAN tenha reduzido grau de autonomia (autosuficiência) em relação ao contexto em que se insere, diferentemente dos sistemas que organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios (mesmo que interajam com outros setores de governo). Tal característica torna mais complexa a dinâmica de funcionamento do SISAN, em especial de seus mecanismos de coordenação, em comparação com os sistemas setoriais que geram programas próprios.

Conforme explica Maluf (2010:275), a diretriz da intersetorialidade da SAN exige que a construção do SISAN seja igualmente intersetorial, em diálogo com os vários sistemas de políticas públicas existentes no Brasil, como saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário e agrícola, meio ambiente, entre outros. Para o autor, a construção do orçamento da SAN engloba duas categorias de despesas. A primeira diz respeito à manutenção e gestão das instâncias do sistema (conferências, conselhos, órgãos intersetoriais) e atividades correlacionadas, em todas as esferas de governo. A segunda categoria engloba o financiamento dos programas públicos sob responsabilidade dos órgãos responsáveis por eles. Com respeito a esta última, o CONSEA já desenvolve uma metodologia que lhe permite apresentar proposições e monitorar a execução dos programas que considera integrantes de um orçamento típico de SAN.

O monitoramento e a apresentação de propostas ao Orçamento da União focalizam os programas e ações do Plano Plurianual (PPA), constituindo o que seria um orçamento de SAN. A metodologia adotada indicou, inicialmente, 149 ações, distribuídas em 43 programas do PPA 2008-2011, agrupadas em 18 blocos de temas correspondentes ao escopo da SAN. Daí, resultou um conjunto prioritário de 65 ações, distribuídas em 17 programas e englobando 15 temas<sup>94</sup>. O montante total de recursos destinados a estes programas e ações, o que conformaria o orçamento de SAN, segundo as leis orçamentárias anuais de 2005 a 2009, foram R\$ 14 bilhões (2005), R\$ 14,6 bilhões (em 2006), R\$ 15,6 bilhões (em 2007), R\$ 18,9 bilhões (em 2008) e R\$ 20,3 bilhões (em 2009) (MALUF, 2010:275/276).

Mesmo reconhecendo os avanços entre as proposições oriundas das Conferências Nacionais e as ações do governo federal, existem críticas construtivas emitidas por alguns entrevistados. Quando questionado sobre a Política Nacional de SAN, um entrevistado representante do poder público comentou que o CONSEA precisa ir além dos programas específicos que apóia, e avançar na criação do direito social vinculado à SAN. Segundo ele, infelizmente, a LOSAN deixou a desejar, pois diferente da Lei da Saúde e da Assistência Social, ela não organiza a ação do Estado. Ela define princípios, o que é bom, mas não esclarece como é a ação do Estado frente à insegurança alimentar do cidadão. Para ele, isto

---

<sup>94</sup>Os temas englobam o abastecimento alimentar, acesso à alimentação, transferência de renda, ações estruturantes, agricultura familiar (Plano Safra e PAA), alimentação escolar, biodiversidade e populações tradicionais, gestão de políticas (SISAN), pesca e aquicultura, reforma agrária, regularização fundiária e unidades de conservação, SAN das populações negras, SAN dos povos indígenas, SAN no semi-árido e vigilância sanitária. Basicamente, todos são foco de atenção dos documentos emitidos pelo CONSEA.

indica uma “ponte mal feita” pela lei, que, inclusive, não é uma ponte que deve ser feita pelo CONSEA, mas sim pelo conjunto das políticas sociais brasileiras.

As argumentações do entrevistado implicam em duas questões de fundo. A primeira questão exposta na entrevista é que, embora a LOSAN seja um marco regulatório importante para o estabelecimento de uma Política Nacional de SAN, ela não conseguiu dar o passo fundamental que é constituir a SAN como um direito social positivo. Segundo ele, direito positivo é aquele direito que está regulamentado e que é acessível pelo cidadão, por iniciativa do próprio cidadão. Como exemplo, cita o direito à Previdência Social. Para adquiri-lo, o cidadão em situação de risco (como idade avançada, maternidade, acidente, etc.) comparece ao sistema, comprova o risco e se torna titular de um benefício, direito que é assegurado na Lei da Previdência Social. O mesmo deveria acontecer com a SAN. O cidadão portador de um risco, de obesidade ou carência de renda, por exemplo, buscara o sistema e seria submetido a perícias realizadas pelo sistema, que avaliariam se o cidadão é ou não candidato a um benefício de SAN. O detalhamento de como dever ser feita a reivindicação de direito à SAN pelo próprio cidadão não é detalhado na LOSAN, o que é fundamental para que o sistema seja encarado como um risco social, à semelhança dos riscos previdenciário, do risco do desemprego, do risco de saúde, os quais permitem o acesso dos cidadãos aos benefícios.

A segunda questão exposta pelo entrevistado e que envolve a inter-relação da SAN com as demais políticas sociais brasileiras, é que a primeira precisa ser coordenada sincronicamente com as demais ações sociais, o que não seria responsabilidade do CONSEA. Aliás, na visão do entrevistado, a política social brasileira não tem coordenação e esse é um problema que precisaria ser tratado. Temos a política da previdência, da assistência, da saúde, de educação, do trabalho, entre outras, mas não temos uma coordenação destas políticas, como ocorre na política econômica. Segundo o entrevistado, quem pesquisa as políticas sociais é que “captura” essas políticas e as coloca no rol de políticas sociais. Na opinião dele, a política econômica é uma das únicas que tem coordenação, pois mesmo que o Ministério do Planejamento e outros Ministérios setoriais tenham ações associadas, é o Ministério da Fazenda quem orienta a política econômica brasileira.

Para o entrevistado, a falta de coordenação da nossa política social resulta, em parte, do fato de não existir um sistema de segurança social, como sistema de ação pública<sup>95</sup>. Na opinião dele, é um problema de engenharia e arquitetura da política social brasileira. Se estruturado, esse sistema seria composto pelo Sistema da Saúde, da Previdência Social, da Assistência Social e do Seguro Desemprego, e suas respectivas leis orgânicas. Nesse caso, a SAN apareceria como um quinto subsistema do sistema da segurança social. Para o entrevistado, em função da falta de coordenação que já existe em nossa segurança social, o CONSEA tem dificuldade de agir no conjunto das políticas públicas e termina elegendo alguns nichos de ação prioritária; no caso, programas específicos, sem considerar uma política pública mais abrangente.

Por um lado, a inserção da SAN no sistema de segurança social brasileira acarretaria no fato de que sua política inferisse no orçamento da segurança social. Com isso, SAN sairia do campo das ações voluntárias e virtuosas, geralmente associadas ao mandatário (o Estado), e iria para o campo do cidadão. O orçamento disponível para a segurança social teria que ser revisto e/ou ampliado. Ainda conforme o entrevistado, existe um constrangimento na ampliação da política social, porque isso implicaria em mais recursos, e há uma resistência natural dos parlamentares e administradores públicos em alterar o orçamento da política

---

<sup>95</sup> A segurança social, segundo a Constituição, é composta por quatro subsistemas: da Saúde, da Previdência, da Assistência e do Seguro Desemprego.

social. O que, de certa forma, também constrange a discussão da SAN, que acabou se concentrando, até o momento, em discutir princípios orientadores de ação.

Para o entrevistado, o governo Lula vinculou a melhoria das condições de renda ao PBF, e não ao conjunto das políticas sociais. O governo FHC, por sua vez, vinculou a melhoria das condições sociais à estabilização monetária e a alguns programas sociais. No entanto, na visão do entrevistado, em ambos os casos a melhoria das condições de renda dos brasileiros se deveu ao conjunto dos programas sociais que os governos realizaram, e que não foram reconhecidos em seus méritos.

Como se observa, em geral, na visão dos entrevistados, algumas propostas das Conferências foram priorizadas pelo Conselho, sendo estas propostas (e temas) as que indicam a atual política de SAN. Também existe uma opinião unânime de que a Política Nacional de SAN está em processo de construção e será apresentada em breve pela CAISAN, em agosto de 2011, para a apreciação do CONSEA. Esta política consta de princípios e diretrizes orientadores retiradas das propostas que apareceram nas Conferências, prioritariamente na II e III CNSAN.

Conforme a visão dos entrevistados, o que ocorreu, substancialmente, após as Conferências, foi a estruturação de um marco jurídico que forneceu à SAN um novo *status* junto à estrutura política governamental. A definição do SISAN e a sua estruturação nos municípios e estados da federação indica, no mínimo, um novo rearranjo na partilha de poder decisório frente às questões sociais, mais especificamente as de SAN; apesar da crítica às limitações observadas em relação à ausência de um direito social vinculado à SAN.

## Conclusão – III Capítulo

Como foi visto neste capítulo, o projeto democrático participativo da SAN institucionalizou espaços de participação, entre eles as Conferências e o CONSEA, que adquiriram um lugar importante na estrutura institucional do governo federal, ligados diretamente à Presidência da República; enquanto a maioria dos conselhos nacionais setoriais estão vinculados aos Ministérios, como por exemplo, o Conselho da Saúde e o Conselho do Desenvolvimento Rural Sustentável. O desenho institucional evidenciado não garante o êxito das propostas definidas nas Conferências, mas demonstra uma valorização dos espaços de participação constituídos para a SAN.

Além disso, é importante perceber que a deliberação nas experiências democráticas se associou à teoria democrática no período moderno, do qual Habermas é o maior expoente. Segundo Gutman & Thompson (2004), o que faz a democracia deliberativa democrática é uma definição expansiva da inclusão no processo de deliberação, isto é, uma resposta inclusiva para as perguntas de quem possui o direito (e a oportunidade efetiva) de deliberar ou escolher seus representantes e a quem os representantes devem suas justificativas. Conforme Habermas, a política deliberativa se desenvolve em dois trilhos na formação de opinião e da vontade: o informal e o institucional. É somente após uma luta por reconhecimento, desencadeada publicamente, que os interesses questionados podem ser tomados pelas instâncias políticas responsáveis; introduzidos nas agendas parlamentares; discutidos e, eventualmente; elaborados na forma de propostas e decisões impositivas. Para Joshua Cohen, numa interpretação das argumentações de Habermas, o ponto-chave da reflexão institucional é justamente assegurar que as instituições tornem possível a deliberação, e não apenas sirvam para implementar os resultados das deliberações. Segundo o autor, o maior problema é, de fato, institucionalizar um procedimento deliberativo.

Tendo em vista as argumentações dos autores, podemos pensar que o espaço institucional atual das CNSAN e o CONSEA – na perspectiva da LOSAN, que regulamenta o funcionamento da SISAN – representa um reordenamento do aparato estatal, que passa a contribuir para que as propostas das Conferências sejam executadas.

A teoria sobre democracia deliberativa aponta inúmeras questões sobre suas concepções e procedimentos, na qual há um universo de entendimentos por parte dos estudiosos que se debruçam sobre o tema. O certo é que nesta compreensão democrática, o ponto-chave é a associação entre espaço de participação e decisão política. Como colocá-la em prática é uma das principais questões, o que dá respaldo para debates infundados entre consensualistas e pluralistas, por exemplo. Os primeiros defendem o consenso acima de tudo, e para eles a experiência democrática serve para as pessoas lapidarem a moral incompleta e incompatível que precedem opiniões consensuais. Já os pluralistas concordam que a deliberação deveria se esforçar no sentido de um acordo; mas, ao mesmo tempo, buscam novos modos de viver bem com as discordâncias, que não devem ser totalmente eliminadas. Por isso, são associados a uma tradição liberal da democracia.

Embora os democratas deliberativos defendam a relação entre a participação e as decisões políticas, e uma institucionalização da deliberação; a forma de estabelecer esta ponte é ainda objeto de muito debate. As Conferências, bem como o CONSEA não são espaços deliberativos, numa acepção ortodoxa deste termo, no entanto, nesta pesquisa, procuramos observar qual a relação que se estabelece entre as propostas acertadas nas Conferências e a decisão política associada a SAN no Brasil, indicando alguns de seus avanços e entraves, a partir de reflexões colocadas a democracia deliberativa.

A discussão entre consensualistas *versus* pluralistas, por exemplo, também está presente entre aqueles que organizam e participam das Conferências e seus produtos finais.

Um entrevistado representante da sociedade civil comentou que sempre defendeu o apontamento de propostas divergentes no documento final, mesmo resultando em duas propostas opostas e não em uma proposta única proposta consensual, já que, em alguns casos, os consensos são impossíveis. Um exemplo prático da questão foi a presença de duas propostas, uma de defesa e outra oposta, na III CNSAN, em torno da transposição do Rio São Francisco. O assunto era polêmico, mas como havia sido acordado pela organização do evento que apenas uma proposta deveria ser levada para o documento final, houve uma votação na qual a proposta de oposição à transposição do Rio São Francisco foi a que vigorou no documento final do evento. Contudo, a situação evidenciada é a necessidade, entre aqueles que organizam as Conferências de SAN (assim como também para a grande maioria que participa), de que o produto final do evento contenha propostas consensuais (mesmo que para este fim sejam submetidas à eleição).

Outro aspecto importante no âmbito dos limites e possibilidades da democracia deliberativa é a relação entre representação e participação, e a relação entre governo e sociedade civil. Como já mencionado, embora os deliberativistas defendam a participação, muitos reconhecem que as questões ordinárias dos cidadãos não compõem as decisões de deliberação pública; o que faz com que muitos deliberativos sejam a favor de alguma forma de representação. Há, na maioria das vezes, uma reivindicação a favor de mais formas participativas nos governos. A argumentação é de que a participação contribui para a elaboração de políticas e para o desenvolvimento das virtudes dos cidadãos. Há desvantagens práticas, e éticas, diante do contingente humano das modernas democracias, sendo, no entanto, possível combinar as vantagens da democracia deliberativa com a representativa em alguns fóruns.

No âmbito da relação entre governo e sociedade civil, democratas deliberativos, geralmente, concordam que as demandas se estendem àquelas instituições governamentais responsáveis pelos direitos básicos do povo; mas, discordam quanto a se os princípios deliberativos também se aplicam para além das instituições governamentais, em direção à sociedade civil de forma mais ampla. Para alguns, como Habermas, as deliberações deveriam ocorrer somente em instituições organizadas constitucionalmente. Outros, como Joshua Cohen, sugerem que a deliberação se estenda às associações cívicas e corporações.

No caso da SAN, o que se observa é que existem mecanismos de definição dos representantes aptos a participar das Conferências Nacionais, tendo em vista que o número de participantes é limitado pela organização do evento nacional, o que também indica que a referência participativa dos espaços públicos respeita algumas regras de definição de representação. Pelo que observamos nas entrevistas, não existe um debate sobre a extensão ou não da deliberação às associações cívicas e corporações (ONGs, movimentos sociais, etc), ou apenas às instituições estatais, o que não parece, ainda, ser uma questão para os envolvidos na SAN.

A discussão sobre a democracia é, pois, muito complexa e traz reconhecidas dificuldades em sua construção, do ponto de vista da participação, da representação e da deliberação política. Ao observamos as CNSAN, também podemos perceber que, embora algumas deliberações tenham sido realizadas - o caso de programas federais (PRONAF, PAA, Bolsa Família, P1MC, etc.) e leis específicas da SAN (LOSAN e Emenda Constitucional 64), outras tantas não ocorreram – a situação mais referida pelos entrevistados foi o descaso dado a reforma agrária); o que, no entanto, não prejudicou a institucionalização do projeto democrático participativo da SAN.

Assim, visitar os documentos finais elaborados nas Conferências nos permitiu visualizar a aproximação entre os temas que foram pautados nas CNSAN (em 1994, 2004 e 2007), e perceber em quais temas se avançou politicamente. Mais do que analisar o que foi executado, rever as propostas surgidas nas Conferências implica observar o potencial

deliberativo destes espaços públicos, e a relação que estabelecem entre suas proposições e a decisão política.

A extensa relação das propostas apresentadas, associada à expectativa de uma capacidade deliberativa dos espaços de participação, instigou o interesse em revelar se os encaminhamentos emanados das Conferências resultaram em decisão política. O breve relato sobre as três CNSAN indicou um número significativo de propostas surgidas naqueles espaços públicos de participação, que passaram a reger as ações do CONSEA junto ao governo federal. Mas, afinal, as propostas surgidas nas Conferências Nacionais resultaram em uma Política Nacional de SAN?

Conforme visto em Silva (2009), a natureza consultiva-propositiva das Conferências é predominante, de forma que a força das decisões está diretamente relacionada ao seu grau de institucionalização por meio da legislação que respalda(obriga) a sua realização. Voltando nosso olhar para as CNSAN, podemos dizer que elas foram constitucionalmente respaldadas pela LOSAN, o que implicou em um aumento do potencial decisório dessas Conferências, ao mesmo tempo em que não garantiu a elas um poder deliberativo.

Como mencionado no terceiro capítulo, as Conferências Nacionais têm se mostrado um fenômeno de enorme potencial, no que concerne ao exercício da democracia no Brasil, por conseguir influenciar iniciativas de proposições no Congresso Nacional, que impulsiona a atividade legislativa. No caso da SAN, a proposição sobre algumas legislações foram emanadas das Conferências Nacionais e receberam apoio parlamentar, como é o caso da LOSAN, a PEC 064/2007 e a PL Merenda Escolar (PL 2877/2008).

Neste capítulo, observamos a correlação entre os espaços de participação das Conferências Nacionais e as decisões políticas associados ao tema da SAN, bem como a construção da Política Nacional de SAN, a partir de três perspectivas. A primeira deteve-se nas avaliações realizadas nos eventos *Conferência + 2 anos*, em 2006 e 2009. A segunda foi a partir de uma observação sobre os documentos emitidos pelo CONSEA e a receptividade destes documentos junto ao governo federal. E a terceira girou em torno das considerações dos entrevistados para esta pesquisa, o ponto de vista que eles expressaram sobre as proposições das Conferências Nacionais, as decisões políticas associadas à SAN e à estruturação de uma Política Nacional de SAN.

Conforme os relatórios dos eventos *Conferência + 2 anos*, notou-se que os avanços se concentraram em três direções: i) estruturação de um marco legal da SAN; ii) criação ou fortalecimento de programas e ações federais que atendem expectativas da SAN; iii) revisão de legislações associadas à temática da SAN. Os documentos também indicaram um grande avanço no monitoramento que o CONSEA vem realizando, desde 2005, no Orçamento Geral da União, no estabelecimento de indicadores de SAN, na inclusão do enfoque da SAN nas pesquisas nacionais e nos processos de regularização fundiária em áreas indígenas e quilombolas (embora se reconheçam, ainda, inúmeras limitações na área da reforma agrária).

Ainda de acordo com os relatórios dos eventos *Conferência + 2 anos*, os desafios se concentraram em três direções: i) constatação dos limites dos programas associados à temática da SAN (aqueles mesmo mencionados nos avanços); ii) estruturação de novos programas e ações voltadas para a SAN; iii) legislações associadas à temática da SAN, que nem sempre são exitosas junto ao governo federal.

Os documentos emitidos pelo CONSEA permitiram visualizar os temas que foram objeto de ação política do Conselho entre 2003 e 2010. Neste período, ao total, foram emitidos pelo CONSEA 179 documentos (recomendação, EMs, resolução, ofício, moção), dos quais 74 apresentaram respostas na sistematização realizada pela secretaria executiva do Conselho. Conforme assinalamos, apenas 41% dos documentos emitidos pelo CONSEA

foram respondidos, o que representa uma porcentagem menor que a metade dos documentos emitidos. Há que se ponderar que nem todas as EMs demandam respostas, como mencionou um entrevistado representante da sociedade civil. Também é possível que alguns documentos tenham recebido respostas, e estas, por alguma falha no sistema de controle da secretaria executiva do CONSEA, não tenham sido registradas na sistematização analisada, o que pode melhorar a situação do número de documentos respondidos, restando, ainda, saber se as respostas foram positivas ou negativas, ou ainda parcialmente atendidas.

Nos documentos respondidos, identificamos que 43(58%) foram atendidos integralmente, 25 (33%) parcialmente e 5 (7%) receberam respostas negativas, o que mostra que a maioria dos documentos emitidos pelo CONSEA, que constaram resposta, foram positivamente recebidos pela Presidência da República e pelos Ministérios, e foram, em sua maioria, atendidos.

Os temas que mais receberam respostas positivas foram aqueles referentes à organização das Conferências Nacionais e o item *outros*, seguidos pelo tema da produção e abastecimento, cisternas e semi-árido, questões envolvendo a institucionalização e funcionamento do CONSEA, negociações internacionais, povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, transferência de renda, orçamento, agrobiocombustíveis e água e alimentação e nutrição. Muitos desses temas também receberam respostas parciais, e alguns receberam respostas negativas, como o tema da produção e abastecimento e alimentação e nutrição. O tema que mais recebeu respostas negativas foi o da biossegurança.

A terceira perspectiva de observação da relação entre as propostas das Conferências e a decisão política consistiu na análise das entrevistas realizadas. A grande maioria dos entrevistados exaltou as conquistas obtidas pelo CONSEA, como a aprovação da LOSAN, a aprovação da PEC 064/2007 e ao PL Merenda Escolar, além da criação e ampliação do PAA, ampliação do PBF e PNAE, do P1MC, entre outras tantas ações e programas. Os entrevistados reconheceram que a Política de SAN ainda precisa ser criada, embora já apresente princípios e diretrizes consolidadas. Aliás, a grande maioria dos entrevistados entende que ela está em elaboração pela CAISAN e que será apresentada a partir de agosto de 2011 aos segmentos da sociedade civil envolvidos com o debate da SAN. Paralelamente a esta expectativa, encontramos algumas críticas de base estrutural da Política Nacional de SAN, que apontam para a ausência de uma articulação entre esta política e o conjunto de políticas sociais brasileiras.

Grande parte dos entrevistados entende que o CONSEA priorizou algumas deliberações das Conferências, tendo em vista a enorme quantidade de propostas que estes eventos registraram. Conforme a visão dos entrevistados, o que ocorreu, substancialmente após as Conferências, foi a estruturação de um marco jurídico que forneceu à SAN um novo *status* junto à estrutura política governamental. A definição do SISAN e sua estruturação nos municípios e estados da federação indica, no mínimo, um novo rearranjo na partilha de poder decisório frente às questões sociais, mais especificamente de SAN, mesmo diante das limitações observadas pela crítica da ausência de um direito social positivo vinculado à SAN.

Aliás, a crítica de que o CONSEA, na estruturação da Política Nacional de SAN, precisa ir além dos programas específicos apoiados por ele e avançar na criação do direito social vinculado à SAN advém, na opinião de um entrevistado representante do poder público, de uma fragilidade da LOSAN, que diversamente da Lei da Saúde e da Assistência Social, não conseguiu explicitar como deve ser organizada a ação do Estado para a SAN. Segundo o entrevistado, ela define princípios, o que é bom, mas não esclarece como deve ser a ação do Estado frente à insegurança alimentar do cidadão. Para ele, esta lacuna representa

uma “ponte mal feita” pela Lei, que, inclusive, não é uma ponte que deve ser feita pelo CONSEA, mas sim pelo conjunto das políticas sociais brasileiras.

As argumentações do entrevistado implicam duas questões de fundo. Primeiro, que a LOSAN não conseguiu dar o passo fundamental que seria constituir a SAN como um direito social positivo; o que permitiria que o próprio cidadão, através de mecanismos criados pelo sistema de SAN, acessasse seu direito à SAN. Segundo, que a Política de SAN precisa ser coordenada sincronicamente com as demais ações sociais, coordenação que não seria responsabilidade do CONSEA. Na visão do entrevistado, a política social brasileira não tem coordenação e exigiria a construção de um sistema de segurança social, como um sistema de ação pública voltado às ações sociais. A falta de coordenação da política social não ocorre porque, na visão do entrevistado, existe um problema de engenharia e arquitetura da política social brasileira, que antecede todo o processo de construção de uma Política de SAN, e que é fundamental para que esta política tenha êxito, assim como o conjunto de políticas sociais brasileiras.

Outro aspecto fundamental constatado diante das observações do entrevistado – que, de alguma forma tem sido uma preocupação do CONSEA, a ponto do Conselho instituir um acompanhamento do OGU – é que a inserção da SAN em um sistema de segurança social implicaria em que sua política inferisse no orçamento da segurança social brasileira. De modo geral, mudanças orçamentárias registram uma resistência natural de parlamentares e de administradores públicos, o que pode reduzir, na opinião do mesmo entrevistado, a Política Nacional de SAN a uma discussão de princípios orientadores de ação; resultando numa política que não promova efetivamente um direito positivo associado à SAN.

Assim, comprehende-se como a institucionalização do projeto democrático participativo da SAN implicou num desenho institucional que valoriza os espaços de participação social da SAN, num projeto de diálogo entre sociedade civil e poder público, na organização institucional tradicional do Estado. A regulamentação da LOSAN e a conformação do SISAN, que vinculam o CONSEA diretamente à Presidência da República, representam um importante avanço na efetiva correlação entre propostas emanadas das Conferências e as ações e políticas públicas do governo federal. Registrarmos que esta situação de que goza o CONSEA não encontra similar entre outros Conselhos, associados à Ministérios setoriais. Isto quer dizer que a vinculação do CONSEA à Presidência da República parece-nos, de antemão, fator determinante para o êxito das decisões políticas associadas à SAN que tiveram origem nas Conferências Nacionais.

Ao observarmos as propostas das conferências e os temas aos quais estas propostas estavam vinculadas, bem como as decisões políticas voltadas à SAN, a partir das três perspectivas apresentadas nesse capítulo, constatamos uma correlação efetiva entre as propostas emanadas das Conferências e a tomada de decisão política. No entanto, isso não significa que consideramos as CNSAN espaços deliberativos, na direção do que foi exaltado por Joshua Cohen (1997), como fundamental à democracia deliberativa. As reflexões desse autor, como também de Habermas, servem para ampliarmos os horizontes de possibilidades dos espaços das CNSAN na institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN.

## CONCLUSÃO

Esta tese teve por objetivo analisar a participação social nas CNSAN e identificar que tipo de relação se estabeleceu entre tais espaços de participação e a decisão política associada à SAN.

Neste sentido, o primeiro capítulo mostrou que grupos da sociedade civil brasileira foram responsáveis pela estruturação de um projeto político democrático-participativo para a SAN. Conforme vimos, o projeto experimentou três fases distintas até sua institucionalização.

O exercício de detalhamento das fases feita no primeiro capítulo mostrou que, desde que o tema da SAN surgiu no cenário político nacional, ele sempre esteve associado à construção de um projeto democrático-participativo, que se fortaleceu e se manteve em disputa por meio de mobilizações da sociedade civil. Este projeto – que institucionalizou as Conferências Nacionais como espaços legítimos de definição de diretrizes e princípios para uma Política Nacional de SAN – foi assentado em uma disputa de projetos políticos entre governos, e teve maior espaço político em um governo federal identificado com o projeto democrático-participativo e com a ampliação dos espaços de participação.

Entre as conclusões do primeiro capítulo, procurei indicar que, em primeiro lugar, apenas o encontro de projetos políticos não foi suficiente para consolidar os espaços de participação da SAN. As freqüentes mobilizações, os atos políticos e os abaixo assinados foram fundamentais para a institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN. Em segundo lugar, a inclusão de novos segmentos sociais entre aqueles que reivindicavam a SAN fortaleceu o movimento e deu sustentabilidade à disputa pelo projeto político da SAN.

E, finalmente, foi importante ter espaços de participação com diferentes funções. O CONSEA, as Conferências Nacionais, os Encontros *Conferências Nacionais+2anos* e as inúmeras mobilizações, atos públicos e abaixo assinados criados ao longo dos anos reuniram sociedade civil e poder público, sensibilizando o poder público e a sociedade política.

O enfoque de projeto político – o qual sugere uma intencionalidade na ação a partir de escolhas, afirmando o papel do sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais da política – parece ter sido oportuno para pensar a SAN. Mesmo com uma heterogeneidade formal e uma diversidade interna na construção do projeto político da SAN, os grupos envolvidos com o tema sempre expressaram interesses nas ações e políticas públicas de uma forma organizada, no sentido de unidade coletiva, o que contribuiu para a estruturação de um marco jurídico para a SAN.

Reconheço que o primeiro capítulo poderia ter aprofundado algumas argumentações. Por exemplo, o momento em que o CONSEA foi extinto e que surgiu o Programa Comunidade Solidária poderia ter sido mais explorado. Em particular, teria sido importante explorar um pouco mais a questão do *por que* os grupos da sociedade civil então envolvidos com o CONSEA aceitaram passivamente a desestruturação do Conselho e a constituição do Conselho da Comunidade Solidária, sem esboçar nenhum protesto contra a ação governamental. Mesmo considerando que, inicialmente, a proposta do governo FHC para a SAN pudesse não estar muito clara, aos poucos ela foi se mostrando muito diferente do que o CONSEA vinha vivendo e, mesmo assim, a sociedade civil permaneceu sem reação. Acabei não explorando este viés, pois os outros objetivos deste trabalho, mencionados na introdução, me encaminharam para outras questões.

Constatei, também, que a ação do governo FHC causou, sobretudo num primeiro momento, certa desmobilização da sociedade civil, que só conseguiu reorganizar-se de maneira mais coesa em 1998, com a criação do FBSAN. A lacuna entre 1994 e 1998 – embora nesse meio-tempo tenha havido a Cúpula Mundial de Alimentação, que mobilizou um

pouco a sociedade civil – sugere um momento difícil na construção do projeto democrático-participativo da SAN.

Uma investigação mais aprofundada sobre esta lacuna temporal poderia tentar explicar, por exemplo, quais as estratégias empregadas pelos grupos da sociedade civil para que eles não perdessem de vista o projeto político democrático-participativo da SAN, garantindo que a sociedade civil retomasse a mobilização pelo tema. O tempo entre 1994 e 1998 nos parece ter sido fundamental para enraizar e aprofundar o assunto da SAN entre as representações da sociedade civil.

O segundo capítulo apresentou as CNSAN como expressão de um projeto democrático-participativo, indicando a participação social nos eventos nacionais de 1994, 2004 e 2007. Para alguns entrevistados, a I CNSA foi fundamental para aglutinar forças em prol da SAN, bem como serviu para a formação de quadros. Com isso, mesmo quando as Conferências deixaram de acontecer, o projeto democrático-participativo da SAN manteve-se latente no interior da sociedade civil. A II CNSAN teve o importante papel de retomar o projeto democrático-participativo assentado na participação da sociedade civil, com a possibilidade de dar visibilidade a grupos sociais excluídos da sociedade política, muito afetados pela insegurança alimentar.

No evento, foram incluídos os indígenas e quilombolas, servindo como uma espécie de laboratório para o envolvimento de segmentos sociais marginalizados na sociedade brasileira. A III CNSAN ampliou ainda mais a base social envolvida com o tema da SAN. Além dos representantes de indígenas e quilombolas, foram incluídos representantes de população negra, povos e comunidades tradicionais e representantes de comunidades de terreiro. Os documentos do evento também exaltam a presença de ribeirinhos, pescadores profissionais e artesanais, agricultores familiares, extrativistas, atingidos por barragens, assentados, moradores de centros urbanos e pessoas com necessidades especiais.

Procurei demonstrar que analisar os espaços públicos das CNSAN é refletir sobre a teoria habermasiana de esfera pública, das críticas que a teoria recebeu e da própria revisão que Habermas emprega à sua teoria. Devo reconhecer que não consegui aprofundar o complicado passo de refletir a teoria habermasiana à luz das experiências empíricas das Conferências. No entanto, este é um problema geral dos que se propõem relacionar teoria e empiria. Grande parte dos estudos que mencionei sobre espaços públicos no Brasil, como os estudos de Dagnino e Avritzer, revisitam a teoria de Habermas e se limitam a reforçar a revisão de Fraser (1996) sobre a necessidade de *espaços públicos fortes* que acoplem os espaços democráticos à decisão política, no sentido da democracia deliberativa. Também observei o mesmo no estudo de Silva (2009), que trata especificamente das conferências.

As reflexões de Cefaï (2002: 51) sobre arenas públicas podem contribuir para a análise, mas devo reconhecer que elas poderiam ser mais bem aprofundadas. A concepção cunhada para as ciências sociais procura abandonar a visão normativa da teoria habermasiana. De modo geral, a visão de arenas públicas contribui para pensar as Conferências Nacionais enquanto espaços públicos portadores de uma diversidade e pluralidade de atores mediados pela condição do momento em que esses espaços públicos se realizam.

Entre os desafios apontados pelas Conferências Nacionais, destaquei cinco. Primeiro, a necessidade de se estabelecer uma metodologia apropriada para realizar as discussões nas Conferências. Como exemplo, os entrevistados mencionaram que a metodologia empregada no terceiro evento nacional, baseada na discussão de um documento-base que foi alterado coletivamente, acabou resultando em um documento pouco objetivo. O segundo desafio apontado foi a necessidade de método para administrar os conflitos que surgem nos eventos nacionais. A diversidade de grupos sociais que passaram a participar das Conferências, principalmente após o terceiro evento, pode, mesmo que não necessariamente, indicar que conflitos sejam mais freqüentes nos eventos e é importante que as Conferências tenham em

seu planejamento oportunidades de diálogos para que estes problemas sejam resolvidos (ou contornados). O terceiro desafio mencionado foi o de garantir que a sociedade civil mantenha-se autônoma e propositiva diante do governo. A autonomia e a proposição são importantes para que a sociedade civil garanta seu potencial crítico frente às ações governamentais, ao mesmo tempo em que apresenta propostas mais próximas do que almeja para a SAN. O quarto desafio consistiu em garantir para as próximas Conferências uma boa tradução dos encaminhamentos dos eventos nacionais em proposições políticas, o que facilitaria que mais propostas se tornem objeto de ação pública. O quinto desafio foi o de procurar contemplar novos grupos sociais a cada evento, de forma a envolver aqueles grupos sociais que se identifiquem com o tema da SAN, e que contribuem para fortalecer ações e políticas públicas.

Como foi dito na conclusão do segundo capítulo, estes desafios estão intrinsecamente conectados; pois, sem o estabelecimento de uma metodologia apropriada para realizar as discussões – ou seja, que consiga administrar os conflitos e traduzir os encaminhamentos das Conferências em proposições políticas – este espaço público pode deixar de ter a devida importância para o projeto democrático-participativo da SAN. Caso as Conferências não consigam contemplar os grupos sociais envolvidos (e estratégicos) com a temática, a própria efetividade dos eventos é comprometida, bem como o apoio social e político para a construção de um projeto político da SAN.

Uma questão importante, ao se pensar as Conferências Nacionais como expressão do projeto democrático-participativo da SAN, é a relação entre tais espaços, as decisões políticas e a construção de uma Política Nacional de SAN. A questão foi o foco do terceiro capítulo, onde procurei demonstrar que a institucionalização de um projeto democrático-participativo da SAN implicou num desenho institucional que valoriza os espaços de participação social da SAN, de diálogo entre sociedade civil e poder público na organização institucional tradicional do Estado. A regulamentação da LOSAN e a conformação do SISAN, que vinculam o CONSEA diretamente à Presidência da República representam um importante avanço na efetiva correlação possível entre propostas emanadas das Conferências e as ações e políticas públicas do governo federal.

Registrei que a situação de que desfruta o CONSEA não encontra similar entre outros conselhos associados a Ministérios setoriais. Com isso, quero dizer que a vinculação do CONSEA à Presidência da República parece, de antemão, fator determinante no êxito das decisões políticas associadas à SAN que tiveram origem nas Conferências Nacionais.

O terceiro capítulo também trouxe reflexões sobre a teoria da democracia deliberativa e questões sobre concepções e procedimentos. Na democracia deliberativa, o ponto-chave é a associação entre espaços de participação e decisão política, embora existam inúmeros debates sobre como realizar efetivamente a deliberação. Tendo consciência de que as Conferências, assim como o CONSEA, são espaços consultivos, procurei observar como esta associação vem se realizando na experiência empírica da SAN já que existe uma expectativa de que as decisões oriundas das Conferências influenciem a Política Nacional de SAN. Constatei uma correlação efetiva entre as propostas emanadas das Conferências Nacionais e a tomada de decisão política. A partir desta evidência, entendo que a institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN depende, também, da institucionalização de um procedimento deliberativo, na direção do que foi exaltado por Joshua Cohen (1997) como fundamental à democracia, tendo em vista que o fortalecimento do projeto político da SAN depende de realizações concretas, que motivem a participação.

Ao observar a correlação entre as propostas provenientes das Conferências e as decisões políticas, sob três perspectivas de análise, percebi que, de modo geral, existe uma concordância entre os atores envolvidos (alguns entrevistados para essa tese) de que as decisões políticas voltadas à SAN resultaram em um marco legal da SAN. Ao mesmo tempo, estas decisões políticas alteraram algumas legislações associadas à temática da SAN e

estimularam a criação ou o fortalecimento de programas e ações federais que atendessem expectativas da SAN.

Entre os entrevistados, constata-se a expectativa de que a política de SAN está sendo criada pela CAISAN, mas já apresenta princípios e diretrizes que foram estabelecidas nas Conferências. Paralelamente a esta expectativa, encontramos algumas críticas estruturais à Política Nacional de SAN, que apontam a ausência de uma ponte entre esta ação e o conjunto de políticas sociais brasileiras.

A crítica sobre a ausência de uma organização das ações nacionais voltadas à segurança social, no sentido de estruturar um sistema nacional, incluindo os sistemas da saúde, da previdência, da assistência, por exemplo, pareceu-me muito pertinente, na medida em que a SAN está estreitamente vinculada a cada uma destas áreas, não sendo de maneira alguma independente delas. Ao mesmo tempo, a importância da SAN neste conjunto da segurança social, como bem lembrado por um entrevistado, implica na partilha do OGU e, também, na partilha dos recursos destinados às ações voltadas para a segurança social. Exige, sobretudo, muita sensibilidade do governo e dos parlamentares brasileiros para que, de fato, a SAN adquira um *status* sistêmico na política nacional.

Ao considerar as três dimensões para o termo *política – policy, polity, e politics*, onde a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas; a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; e a dimensão processual *politics* informa o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (FREY, 2000:216) – concluo que, hoje, no Brasil, existe uma Política Nacional de SAN (para além da expectativa sobre a Política Nacional de SAN a ser elaborada pela CAISAN).

Se entendermos que a Política Nacional de SAN significa um conjunto de programas e ações públicas voltadas ao tema, o que se aproximaria mais da dimensão *policy*, nas quais as prioridades são elencadas conforme as demandas pela SAN (como vimos com detalhes para o PBF, o PAA e PNAE), podemos dizer que existe uma Política Nacional de SAN, tendo em vista que estes programas, assim como outros citados no terceiro capítulo, têm sido valorizados entre as ações governamentais.

Por outro lado, se entendermos que a Política Nacional de SAN significa uma mudança na legislação, no sentido da construção de um marco normativo para o tema, o que se aproximaria mais da dimensão *polity*, e dos efeitos das propostas das Conferências no poder legislativo (o que foi sugerido para ser foco de pesquisa na qualificação dessa tese); também pode-se concluir que já existe uma Política Nacional de SAN. A construção do marco normativo para a SAN foi mencionada desde o primeiro capítulo. Aliás, a estruturação desse marco normativo mostra o alto reconhecimento que o tema conquistou na política nacional.

O reconhecimento do tema na política nacional nos aproxima da dimensão processual *politics*. Ele também nos permite concluir, numa terceira perspectiva, que já existe uma Política Nacional de SAN. Política que torna-se substancial por expressar um desejo coletivo compartilhado por segmentos da sociedade civil e da sociedade política, que passaram a empenhar-se para que ações voltadas à SAN fossem realizadas num período temporal considerado. Embora tenhamos visto, no primeiro capítulo, que o período já envolve quase 20 anos, esta foi a dimensão menos aprofundada na tese. Para tanto, seria necessário agregar as relações sociais e políticas entre as instituições que se envolveram com a SAN nesse período, o que não nos foi possível em função das opções de análises do conjunto da tese.

Todas estas conclusões sobre a Política Nacional de SAN não invalidam ou contradizem a compreensão dos entrevistados de que a política está em processo de construção; tendo em vista que este processo é relativamente recente e, portanto, está ainda

em constituição, de forma que nem todos os elementos que compõem cada dimensão da política estão plenamente desenvolvidos. No entanto, é curioso perceber que a maioria dos entrevistados ainda não exalta tais avanços como partes da Política Nacional de SAN. A grande maioria dos entrevistados aguarda a proposta que será apresentada pela CAISAN.

É preciso reconhecer, ainda, que aprofundar questões vinculadas à Política Nacional de SAN seria matéria para um novo trabalho, o qual envolveria a reflexão sobre as dimensões da política (*policy, polity e politics*) e o entendimento dos envolvidos com a SAN sobre a política nacional. Nesse caso, o instrumental para análise deveria ter como foco a teoria sobre política e sobre políticas públicas – o que não constituiu o presente enfoque, centrado na participação social e na relação com as decisões políticas, que por sua vez, levaram às teorias sobre a democracia, como a democracia deliberativa, a esfera pública e sobre o projeto político.

Os referenciais teóricos empregados sobre projeto democrático-participativo, esfera pública e democracia deliberativa serviram para a reflexão de questões empíricas vivenciadas pela SAN. Explicar a visibilidade que a SAN conquistou a partir da construção e institucionalização de um projeto democrático-participativo para a SAN pareceu-me a forma mais apropriada para nominar a mobilização social propositiva formada em torno do tema. Ao mesmo tempo, trazer as teorias da esfera pública e da democracia deliberativa serviu para dar substância às reflexões sobre espaços públicos de participação, considerando que estes espaços são estruturantes para o projeto democrático-participativo.

Os autores citados que tratam das teorias mencionadas, como Habermas, Cohen, entre outros, bem como os estudiosos dos espaços públicos, como Dagnino et al, Avritzer, Gohn entre outros, explicitam dificuldades da transposição de questões da teoria para a prática; e estudá-los pareceu-me fundamental a fim de problematizar as práticas democráticas das Conferências, além de permitir pensar na aplicabilidade (e limites) da democracia deliberativa.

Neste contexto, a participação social – um dos fundamentos da democracia – foi garantida pelo espaço das Conferências Nacionais, à medida que esses eventos foram sendo organizados e institucionalizados enquanto parte de um sistema de SAN, o SISAN. Vimos, também, que a experiência da participação própria dos espaços nacionais se dá a partir de mecanismos de representação, que têm-se ampliado para abranger ainda mais grupos sociais. A iniciativa pioneira do CONSEA Nacional, de propor cotas para segmentos sociais específicos (indígenas, quilombolas, população negra e de comunidades de terreiros) na III CNSAN, levou à Conferência Nacional 255 pessoas, grupos que até então não possuíam (ou possuíam muito pouca) visibilidade política.

Por fim, quero destacar outra questão, igualmente não aprofundada devido ao enfoque escolhido. Entendo que, em algum momento, é necessário problematizar o fato das Conferências Nacionais serem promovidas pelo Estado, através do governo federal, no sentido de perguntar se é função do Estado promover as Conferências Nacionais para a construção de políticas públicas: quais seriam as implicações de tal ação na tomada de decisão política? Isto ainda não foi discutido. Permanece, como possível tema de discussão, a ser somado às questões apontadas nesta conclusão, além de outras que possam surgir ao leitor desta tese; servindo, desta forma, de orientação e estímulo para novos trabalhos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Livros, capítulos de livros e artigos:**

- ALMEIDA, C. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. pp.95-135. IN: DAGNINO, E. et al (orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006;
- ALMEIDA, P. R. A política internacional do partido dos trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. Rev. Sociologia Política, Curitiba, 20, p. 87-102, jun. 2003;
- ARANHA, A. V. (org.). Fome Zero – uma história brasileira. Brasília: MDS, Assessoria Fome Zero, v.1.2010;
- ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora Revan/FAPESP, 2000. 304pp;
- AVRITZER, Leonardo. A Moralidade da Democracia. Ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática. 1ª edição, São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/ Ed. da UFMG, 1996, (Debates, 272);
- \_\_\_\_\_. Democracy and public space in Latina America. Princeton, Princeton University Press, 2002;
- \_\_\_\_\_. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. S (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005;
- \_\_\_\_\_. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº3, pp.443 a 464, 2007;
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, nº4, pp. 703 a 728, 2004;
- AVRITZER, L; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Editora Cortez, 2003;
- AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. TEORIA & SOCIEDADE: Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, UFMG. Belo Horizonte, número especial, maio de 2005;
- BANNELL, Ralph Ings. Habermas e a educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2006;
- BARBER, Benjamin. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. San Francisco, University of California Press, 1984;
- BENHABIB, S. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, Craig. (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, First edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996;
- BITTENCOURT, Rosely. Intelectuais do Partido dos Trabalhadores: princípios e tensões na política educacional. Revista Olhar do Professor. Ponta Grossa 12(2): 309-329, 2009. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/1513/1158>> Acesso em 21.03.2011;
- BOTELHO FILHO et al, 2007. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões nordeste e sul do Brasil. IN: SOUSA, R. P.; VAITSMAN. G.;(orgs). Cadernos de Estudos nº5- MDS. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS em debate, 2007;

- BURLANDY, Luciene. A atuação da sociedade civil na construção do campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 16(1):63-72.2011;
- CALHOUN, Craig. (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, First edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996;
- Carvalho, José Murilo de. Cidadania no Brasil, o longo caminho. 9º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007;
- CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007;
- CEFAI, D. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste". IN: CEFAI, D. Et JOSEPH, I(dir.). *L'Heritage du pragmatisme*. Éditions de l'Aube, 2002. p.51-82;
- COHEN, Jean L. and ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. First MIT paperback edition, Cambridge Mass./London, MIT Press, 1995;
- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHAMAN, James e REHG, William. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. The MIT Press, Cambridge Massachusetts. London, England MIT Press, 1997;
- COSTA, C. e MALUF, R. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (publicações Pólis, 38);
- DAGNINO, E. Sociedade, espaços públicos e a construção democrática: limites e possibilidades. IN: DAGNINO, E. (org). *Sociedade e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002;
- \_\_\_\_\_. "¿Sociedad civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004;
- DAGNINO, E.; et al. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. IN: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006;
- DELGADO, G.C.; et al. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1145, dez. 2005;
- DEWEY, John. *The Public and its Problems*. Chicago, Swallow. Press, 1991;
- DEWEY, John. *Democracia Cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927 – 1939)*/ FRANCO, A. e; POGREBINSCHI, T. (Orgs.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. 152p;
- DIAS, E. C. Arqueologia dos Movimentos Sociais. IN: GOHN, M. G. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*. São Paulo, Loyola, 2 ed., 2001;
- Disponível em <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/CarvalheiraDoNascimentoRenato.pdf>> Acesso em 11.07.2011;
- ELEY, Geoff. Nations, publics and political cultures: placing Habermas in the Nineteenth Century. In: CALHOUN, Craig. (ed.), (1996), *Habermas and the Public Sphere*, First edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996;
- FELTRAN, Gabriel de Santis, Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. IN: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.371-416;
- FRANCO BRAGA, Elza Maria. Novos espaços públicos no Brasil: a experiência da segurança alimentar e nutricional. Trabalho apresentado no VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA – Mundos sociais: saberes e práticas, nos dias 25 a 28 de junho de 2008.

- Lisboa, Portugal. Disponível em <<http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/430.pdf>> Acesso em 11.07.2011;
- FRASER, N. “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era “postsocialista”, *New Left Review*, nº 0, Enero 2000, pp. 126-155, 2000;
- \_\_\_\_\_. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig. (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, First edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996;
- FRASER, N.; e HONNETH, A. (2003), *Redistribution or Recognition: A Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003;
- FREI BETTO. A fome como questão política. *Estudos Avançados* [online]. 2003, vol.17, n.48, pp. 53-61. ISSN 0103-4014. Disponível em<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0103-40142003000200005&lng=en&nrm=iso&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0103-40142003000200005&lng=en&nrm=iso&tlang=pt)> Acesso em 11.07.2011;
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, nº 21, jun., 2000;
- GALEAZZI, Maria Antônia M.(org.). Segurança alimentar e cidadania. Campinas: Mercado das Letras, 1996;
- GECD - GRUPO DE ESTUDOS SOBRE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa”. *Idéias*, IFCH-Unicamp -, nº5/6, 1998/99;
- GOHN, Maria da Glória. Educação não formal e cultura política. São Paulo, Cortez, 2 ed. São Paulo, 2001;
- \_\_\_\_\_. Conselhos Gestores e participação sociopolítica. 3.ed.São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção questões da nossa época; v.84);
- \_\_\_\_\_. O protagonismo da sociedade civil – movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2.Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2008. Coleção Questões da Nossa Época, v.123;
- GOMES, Wilson. “Apontamentos sobre o conceito de esfera pública política”, in R. Maia & M.C.P.S. Castro (orgs.), *Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas*, Belo Horizonte, Ed. da UFMG, p. 49-61, 2006;
- GURZA LAVALLE, A. As dimensões constitutivas do espaço público - Uma abordagem pré-teórica para lidar com a teoria. *Espaço & Debates* , v.25, p.33 – 44, 2005;
- \_\_\_\_\_. Jürgen Habermas e a virtualização da publicidade. Margem, São Paulo, nº16, p.65-82, Dez, 2002;
- GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. “Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. *Lua Nova*, no 67, pp.49-103, 2006b;
- GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 21 nº60 fev.43-66, 2006<sup>a</sup>;
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis, Why Deliberative Democracy? Princeton, Princeton University Press, 2004;
- HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society (Studies in Contemporary German Social Thought)*. First MIT Press Paperback edition, 1991;
- \_\_\_\_\_. Further reflections on the public sphere. In: In: CALHOUN, Craig. (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, First edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996;
- \_\_\_\_\_. Direito e Democracia – entre facticidade e validade. Volume II. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Templo Brasileiro, 2003;

- \_\_\_\_\_. A inclusão do outro – estudos de teoria política. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007;
- HIRAI, Wanda G. & ANJOS, Flávio S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007;
- HONNETH, Axel. Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory. New York, Polity Press, 2007;
- IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Pesquisa I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dez.1994. Documento Interno;
- IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Pesquisa perfil de delegados(as) da III Conferência Nacional de SAN. Out/2007. Disponível em [www.ibase.com](http://www.ibase.com) em 16/01/2008;
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, out.2001. Disponível em <[www.fomezero.gov.br/download/livro\\_projeto%20fome.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/livro_projeto%20fome.pdf)> Acesso em 09.07.2011;
- IPEA. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil. Brasília – DF: IPEA/SEDH/MRE, 2002;
- JACOBI, Pedro (coord.). A ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: reconstituição de 5 experiências. Cadernos Cedec nº 52 Pedro, 1996;
- KELLNER, D. Habermas, the public sphere, and democracy: a critical intervention. Disponível em< <http://www.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/kellner.html>> Acesso em 20.11.2009
- LAVINAS, Lena & GARCIA, Eduardo, H. Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/IPEA, 2004;
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado - Campinas, SP: [s. n.], 2002;
- MALUF, Renato S. J. Segurança alimentar e fome no Brasil - 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Rio de Janeiro: Ceresan/CPDA, Relatórios Técnicos, ago/2006;
- \_\_\_\_\_. O Consea na construção do Sistema Nacional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. P.265-287. IN: SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e FRANÇA, Caio Galvão (orgs.). Fome Zero – a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010. Série NEAD Especial 12;
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Nutricional. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007;
- MANSBRIDGE, Jane. Does participation make better citizens? Texto não publicado, disponível em: <<http://www.bsos.umd.edu/pegs/mansbrid.html>> Acesso em: janeiro de 2011;
- MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Segurança Alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. Dissertação de Mestrado, CPDA/UFRJ. Rio de Janeiro, 1996;
- MATTOS, Patrícia. Axel Honneth: formas de desrespeito social. Revista Mente e Cérebro & Filosofia – o século XX. Série especial. Edição nº 8: 58-67, São Paulo: Editorial Duetto, 2008;
- MC CARTHY, Thomas. Practical discourse: on the relation of morality to politics. In: CALHOUN, Craig. (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, First edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996;
- MENEZES, Francisco. A participação social no Fome Zero: a experiência do Consea. P. 247-264. IN: SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e FRANÇA, Caio Galvão

(orgs.). Fome Zero – a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010. Série NEAD Especial 12;

\_\_\_\_\_. Dossiê: Conferências Nacionais – segurança alimentar e nutricional. Revista on line Teoria e Debate nº 66 - abril e maio de 2006. Disponível em <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Silvia/Desktop/SAN%20e%20Tese/textos.ese/dossie-conferencias-nacionais-seguranca-ali.htm>> Acesso em 11.07.2011;

\_\_\_\_\_. Segurança alimentar e mobilização social no Brasil. IN: COSTA, C. e MALUF, R. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (publicações Pólis, 38);

MORONI, José Antônio e CICONELLO, Alexandre. Participação social no governo Lula. Avançamos? (s/d). Disponível em <[http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs\\_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf](http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf)> Acesso em 10.07.2011;

MOURA, Joana, T. V. A representação política de organizações da sociedade civil nos conselhos de segurança alimentar e nutricional e a busca pela legitimidade. Tese de Doutorado, UFRGS, 2009;

MOVIMENTO ÉTICA NA POLÍTICA (MEP). Secretaria Executiva do Movimento Ética na Política. Relatório de reunião. Brasília: MEP, 20 Março de 1993. Documento interno;

MULLER, A. L. A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). UFRGS. Porto Alegre, RS, 2007;

NASCIMENTO, Renato C. Uma vida dedicada à segurança alimentar: entrevista com Renato Maluf sobre Josué de Castro. Cronos, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 119-125, jan./jun. 2009b;

\_\_\_\_\_. O papel do CONSEA na construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: um olhar a partir da abordagem referencial. 2009a.

OLIVEIRA, Cibele C. Relatório Diagnóstico do perfil da representação social na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília – DF, 2007 (Documento Interno CONAB);

PACHECO, Maria Emilia. Segurança Alimentar e Nutricional: novas políticas para antigos problemas. Revista Proposta Nº 97 Jun/Ago de 2003, PP.29-37;

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

PELIANO, Anna Maria M. II Balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria. Brasília: IPEA, dez. 1994;

\_\_\_\_\_. A trajetória de combate à fome no Brasil. IN: ARANHA, A. V. (org.). Fome Zero – uma história brasileira. Brasília: MDS, Assessoria Fome Zero, v.1.2010;

PELIANO, Ana Maria T. M.; RESENDE, Luis F. L.; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. Revista Planejamento e Políticas Públicas. Nº 12 - jan/jun, PP.19-37, 1995;

PESSANHA, Lavínia D. R. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. Rio de Janeiro: IBGE/ENCE - Textos para Discussão, 2002;

POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano. Entre representação e participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório final de pesquisa, 2010;

PORTO, Silvio I. Retomada e Perspectivas de uma Política de Comercialização e Abastecimento Alimentar, s/d, (Disponível em <<http://pagina13.org.br/?p=1472>> Acesso em 11.07.2011;

RESENDE, Luis F. L. Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais. Brasília: IPEA, texto para discussão nº 725 Brasília, ISSN 1415-4765, 80pp, 2000;

- ROCHA, M. Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil. 1.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004(Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo);
- ROMANO, Jorge. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. IN: ROMANO, J. e ANTUNES, M. Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Rio de Janeiro: Actionaid, 2003, PP.9-21;
- SANI, Giacomo. Participação Política. IN: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N. e PASQUINO, G.(2003) Dicionário de Política. 6<sup>a</sup>Ed.Brasilia, DF: Ed. UNB;
- SANTOS, Boaventura da Souza. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. IN: SANTOS, B. S (org). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005;
- \_\_\_\_\_. Reinventar la democracia: reinventar el Estado – 1<sup>a</sup>Ed. 1<sup>a</sup>reimp.-Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006;
- SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, B. S (org). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005;
- SILVA, Enid R. A. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Texto para discussão nº1378. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD\\_CHAVE=2996](http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=2996)> Acesso em 14.06.2011;
- SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e FRANÇA, Caio Galvão (orgs.). Fome Zero – a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010. Série NEAD Especial 12;
- SILVA, Luis Inácio; SILVA, José Gomes. Política Nacional de Segurança Alimentar. São Paulo: Governo Paralelo, Out.1991. 22p;
- SPAROVEK, G. et al. Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA NE. IN: PAES-SOUZA, R.; WAITSMAN, J. Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate: síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, nº5, 2007;
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org). Sociedade e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002;
- TEIXEIRA, A. C. Até onde vai a participação cidadã? *Le monde diplomatique* Brasil – Fev.2008. p.6-7;
- VALENTE, Flávio L. S. A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002. Disponível em <[www.fomezero.gov.br/download/pol\\_inseg\\_alimentar\\_Flavio\\_Valente.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf)> Acesso em 11.07.2011;
- WERLE, Denílson Luis. Reconhecimento e emancipação: a teoria crítica de Axel Honneth. Revista Mente e Cérebro & Filosofia – o século XX. Série especial. Edição nº 8: 48-57, São Paulo: Editorial Duetto, 2008;
- ZIMMERMANN, S. e FERREIRA, A. P. *El programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar em Mirandiba-PE.* IN: SCOTTO, G. *Aun hay tiempo para El sol: pobrezas rurales y programas sociales.* Rio de Janeiro: Actionaid, 2008;

#### **Relatórios Governamentais e sites:**

BRASIL. Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Relatório da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição: um lugar na Constituinte. Brasília – DF: MS/INAN, 1986. 14p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (relatório final). Brasília: CONSEA, 1995. 201p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Relatório Nacional Brasileiro – Cúpula Mundial da Alimentação. Brasília - DF: MRE, 1996, 66 p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Regimento da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2004a. 9p. Disponível em < <http://www4.planalto.gov.br/consea/as-conferencias/ii-conferencia/regimento-da-ii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>> Acesso em 11.07.2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (relatório final – 2ª versão). Brasília: CONSEA, 2004b. 46p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Encontro Nacional de SAN - 2ª Conferência + 2 (relatório final – versão integral). Brasília: CONSEA, Set. 2006. 44p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Regimento da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2007a. 8p. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Programacao\\_NOVAD\\_ATA.pdf](https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Programacao_NOVAD_ATA.pdf)> Acesso em 11.07.2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional (relatório final). jul.2007b, Fortaleza. 90p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Site do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência + 2. Brasília: CONSEA, 2009a. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/IIIconferencia+2/IIIconferencia+2.htm>> Acesso em 21.11.2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília: CONSEA, nov. 2009b. 90p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência + 2 (relatório final). Brasília: CONSEA, jan. 2010a. 60p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: diagnóstico de implantação no âmbito estadual. Brasília: CONSEA, out. 2010b. 44p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate. Nº 14. Brasília, DF: MDS/SAGI, 2010c. 164p.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Relação dos participantes da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília – DF: CONSEA, s/d. Documento Interno.

BRASIL. Ministério da Saúde. INAN. s/d

BRASIL. Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento. Companhia Nacional de Abastecimento. Política de Garantia e Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade. Brasília – DF: CONAB, 2010. 12 p. Disponível em <

<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/386a29b4c12b75c01e3e01ead8f92008.pdf> > Acesso em 11.07.2011.

ENCONTRO III Conferência + 2 Anos CONSEA - Disponível <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/IIIconferencia+2/IIIconferencia+2.html>> Acesso em 21.11.2009;

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSAN). História do FBSAN. Disponível em <<http://www.fbsan.org.br/>> Acesso em 21.11.2010; BRASIL. SITE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em <[http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/publicacoes/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/)> Acesso em 15.07.2007.

**Leis, Decretos, Projetos de Lei, Resoluções e Exposições de Motivos:**

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República.

BRASIL. Lei nº 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2006:15 setembro;

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica etc.;

BRASIL. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências;

BRASIL. Decreto Lei nº 79 de 1966. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências;

BRASIL. Decreto nº 807 de 22 abril de 1993. Institui o CONSEA. Diário Oficial da União, 1993; 22 abril;

BRASIL. Decreto nº 1.098 de 25 de março de 1994. Aprova o regimento interno do CONSEA. Diário Oficial da União, 1994: 25 março;

BRASIL. Decreto 5.079 de 12 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Foi revogado pelo Decreto nº 6.272, de 2007;

BRASIL. Decreto de 03 de setembro de 2003. Dispõe sobre regulamentação da Previdência Social;

BRASIL. Decreto de 22 de outubro de 2007. Designa os representantes da sociedade civil para compor o CONSEA;

BRASIL. Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre a CAISAN;

BRASIL. Portaria nº 960 de 10 de dezembro de 2004. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA;

BRASIL. Projeto de Lei nº 2877 da Merenda Escolar (PL 2877/2008). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências.

BRASIL. CONSEA. Resolução nº 2 de 26 setembro de 2006. Aprova o Regimento da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

BRASIL. CONSEA. Exposição de Motivo nº 002-2009/CONSEA. Dispõe sobre o Direito Humano a Alimentação Adequada.

**ANEXO I - LISTA DE ENTREVISTADOS, 2010-2011.**

<b>Nome</b>	<b>Data</b>	<b>Entidade atual</b>	<b>Observação</b>
1. Adriano Martins	05/11/10	Coordenadoria Ecumênica de Serviços (CESE)	CONSEA BA – Gestão 2003/2006
2. Naidison Batista	11/11/10	Movimento de Organização Comunitária (MOC)	Coordenador Presidente do CONSEA BA Gestão 2010/2012
3. Márcia Maria Pereira Muniz	11/11/10	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP)	Coordenadora do Programa Semi-árido do SASOP Membro do CONSEA Nacional Gestão 2003/2006 e 2007/2009
4. Carlos Eduardo O. de Souza Leite	13/11/10	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP)	Membro do CONSEA Nacional Gestão 2003/2006 e 2007/2009
5. Francisco Menezes	03/12/10	IBASE/FBSAN	Ex-Presidente do CONSEA Nacional gestão 2004/2007
6. Maria Emilia Pacheco	17/12/10	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)/Associação Nacional de Agroecologia (ANA)/FBSAN	Pesquisadora e membro do CONSEA Nacional pela ANA
7. Renato Maluf	13/01/11	UFRRJ/ FBSAN	Presidente CONSEA Nacional Gestão 2009/2011
8. Flávio Valente	23/03/2011	FoodFirst Information & Action Network (FIAN)	Secretário Geral
9. Vivian Braga	04/03/2011	IBASE	Pesquisadora e membro do Fórum Fluminense de SAN
10. Carmem Priscila Bocchi	16/03/2011	CONSEA	Coordenadora da Secretaria Executiva do CONSEA
11. Aluisio Melo	18/03/2011	Secretaria de Política Econômica (SPE)/Ministério da Fazenda	Coordenador-Geral
12. Cibele Bueno Oliveira	17/03/2011	MDA	Consultora
13. Guilherme Delgado	14/03/2011	IPEA	Técnico aposentado do IPEA
14. Anna Maria T. M. Peliano	16/03/2011	IPEA	Técnica do IPEA