

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS**

**SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO,**

**AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**TESE**

**O PAPEL DO CONSEA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA  
E DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**RENATO CARVALHEIRA DO NASCIMENTO**

**2012**



**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**

**O PAPEL DO CONSEA NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA  
E DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**RENATO CARVALHEIRA DO NASCIMENTO**

*Sob a Orientação do Professor*

**Renato Sérgio Jamil Maluf**

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

**RIO DE JANEIRO, SETEMBRO DE 2012**



**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**

**RENATO CARVALHEIRA DO NASCIMENTO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências.

Tese Aprovada , de 2012.

---

Renato Maluf, Doutor, UFRRJ/CPDA  
Orientador

---

Rosana Magalhães, Doutora, FIOCRUZ

---

Walter Belik, Doutor, UNICAMP

---

Leonilde Medeiros, Doutora, UFRRJ/CPDA

---

Jorge Romano, Doutor, UFRRJ/CPDA

A todos que lutam por um país livre da  
insegurança alimentar e nutricional.

## AGRADECIMENTOS

Muito mais que mero resultado de um esforço pessoal acredito que este trabalho foi fruto da minha vivência e participação em redes de sujeitos, valores e conhecimentos. Iniciando a graduação em Sociologia e Relações Internacionais na UnB, com um pé na música, passando pelo mestrado em Sociologia pela mesma universidade e pelo trabalho na Representação da FAO no Brasil até chegar ao CPDA constituíram alguns dos diversos sujeitos que compõe estas complexas redes. Presto justos e honestos agradecimentos a todos.

Devo esclarecer que a tese comprehende a realização de uma ideia que iniciou e foi pacientemente acalentada entre 2006 e 2007, quando vislumbrava me tornar um especialista na área de políticas de segurança alimentar e nutricional, e de estudar o que estava acontecendo com esta política no plano federal, principalmente a partir da eleição do ex-presidente Lula. Nesses dois anos estava me despedindo da Representação da FAO no Brasil e procurando um orientador, além de uma instituição de ensino superior para realizar o doutorado. Ao ingressar em 2008 no CPDA/UFRRJ e me mudar para o Rio de Janeiro uma nova perspectiva me foi aberta, um Programa de Pós-Graduação voltado exclusivamente para questões que me interessavam como pesquisador da área. Aprendi muito com este Programa de excelência.

Agradeço o enorme aprendizado que os professores do CPDA/UFRRJ me possibilitaram. Apesar de considerar todos com quem interagi, seria injusto se não destacasse o papel de Leonilde Medeiros, Jorge Romano que também participaram da banca, Sérgio Leite, Nelson Delgado, Fátima Portilho, John Wilkinson e Raimundo Santos, dentro e fora das salas de aula. Agradecimentos também aos que participaram da banca de defesa da tese, formadas por Rosana Magalhães e Walter Belik, importantíssimos para definir os rumos que a tese assumiu.

Entre os colegas do CPDA/UFRRJ, muito agradecido pelas trocas enriquecedoras, acadêmicas ou não, em especial Marcelo Castañeda, José Ferreira, Felipe Comunello, Sérgio Barcellos, Silvia Zimmermann, Catia Grisa, Paulo Niederle, Angye Nória, Fabrício Oliveira, Jorge Luiz Júnior, Fernando de la Cuadra, Fernanda Ferreira e Carla Belas. Também devo mencionar o carinho com que sempre fui tratado por Teresa, Marcos e Henrique, estendendo aos demais funcionários do CPDA/UFRRJ.

Sem o orientador obviamente não existe tese de doutorado. Desde os anos 90 quando finalizei a monografia sobre Josué de Castro na graduação e no meu mestrado (2000-2002) já tinha lido um ou outro texto do professor Renato Maluf. Após conhecê-lo pessoalmente, acompanhado de Francisco Menezes quando da visita de Jacques Diouf ao Brasil em 2003, tive simpatia imediata. Nada melhor do que juntar o útil ao agradável. Foi daí a certeza para fazer o doutorado com Renato Maluf no CPDA. Sua maneira tranquila e serena de lidar com as pessoas ao seu redor, e não só comigo, me ensinou que seriedade, alegria, bom humor e rigor podem andar juntos. Ao invés de impor sua opinião, sempre me deu total liberdade de fazer escolhas em relação a tese e às disciplinas que cursava, oferecendo várias luzes para seguir o meu caminho, sempre me respeitando. Uma parceria que também originou artigos e trabalhos de consultoria que muito aprendi. Meu muito obrigado.

Devo destacar a concessão da bolsa pela CAPES entre 2008 e 2009, sem a qual seria muito difícil realizar o doutorado morando no Rio de Janeiro. Igualmente agradeço o apoio dado por esta mesma agência no período de 2010 a 2012, quando estava empregado como Analista em Ciência e Tecnologia. Na época obtive horário especial e redução da jornada de trabalho para 6 horas, imprescindível para finalizar a tese.

Agradeço também ao pessoal do Ipea, em especial Joana Alencar, Roberto Pires e a ex-técnica Raquel Meirelles, que proporcionaram a realização da pesquisa quantitativa. Sem eles não haveria o terceiro capítulo.

Enalteço a atenção dos conselheiros do Consea e dos funcionários da secretaria executiva do Conselho que sempre me dispensaram, essencial para a tese. Da secretaria executiva do Consea agradeço particularmente a Michele Lessa, Mirlane Guimarães, Marcelo Torres e Edna Santos, além das ex-funcionárias Carmem Priscila Bocchi e Laura Fernandes. Em relação aos entrevistados e conselheiros, sempre solícitos, agradeço enormemente, muitas das ideias e das conversas que tivemos foram incorporadas na tese. Em especial agradeço a Valéria Burity, especialista em DHAA; Carlos Eduardo Leite da SASOP; Maria Emilia Pacheco, atual Presidente do Consea; Deputado José Nazareno Fonteles; Celso Marcatto e Glauce Arzua da ActionAid; amiga Nathalie Beghin; Edélcio do Inesc; professores Anelise Rizzolo Pinheiro e Newton Gomes Junior da UnB; Anna Maria Peliano, Enid Rocha e Guilherme Delgado do Ipea; Elisabetta Recine da ABRANDH e professora da UnB; Christiane Costa do Instituto Polis e Francisco Menezes do Ibase.

Do lado emotivo, agradeço a minha esposa Janaina Sabino de Oliveira, que em diversas situações e durante todo o doutorado me apoiou imensamente. Sem a sua companhia a tese não estaria pronta nem seria a mesma. Lembrarei para sempre de estar trabalhando na tese e escutar seus estudos no piano ou as músicas que discotecava, fora as maravilhosas comidas que sempre fez. A tese certamente teve inspiração musical e gastronômica. Meu eterno agradecimento e carinho.

Por fim, além dos amigos (Célio da Silva Pereira *in memoriam*), agradeço de todo o meu coração a minha família: minha mãe Cristina Carvalheira, que sempre me inspirou a ser o que sou. Uma mãe das mães, como sempre escutei dos amigos. Sua arte de vida e como artística plástica foi meu norte para se compreender o trabalho como ato de amor, que inspira atenção e cuidado. Inclusive foi a representante da família quando da defesa em 05 de novembro de 2012. Meu eterno obrigado Mama, como sempre lhe chamei. Ao meu pai Elimar Nascimento, que me ajudou muitíssimo para que a tese fosse finalizada. Foi meu orientador informal, que me deu dicas enormes para a pesquisa que realizei na tese. Seu conhecimento de sociólogo me foi valioso para melhor articular teoria e prática. Por fim, agradeço ao meu irmão querido e a sua esposa Tayira que nos deram, a mim e minha esposa, guarita quando chegamos ao Rio, fundamental para que eu pudesse estudar.

## RESUMO

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. **O Papel do Consea na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Tese de Doutorado (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais; Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, Brasil, 2012. 197 p.

As ações do Estado brasileiro em relação à segurança alimentar e nutricional passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no séc. XIX, passando por intervenções contínuas e estruturais no séc. XX, até chegar a estratégicas e sistêmicas no início do milênio, expressas pela constituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan. A pesquisa se concentra nos dez anos de existência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (1993-1994 e 2003-2011), principalmente os anos mais recentes. Ênfase é dada ao papel do Conselho no processo de construção da segurança alimentar e nutricional como política pública, que dotou o país de um aparato legal e institucional. Com o apoio da análise cognitiva de políticas públicas e da noção bourdieniana de campo, examina-se o duplo papel do Consea, simultaneamente, arena pública de confronto de interesses em torno do tema e agente da política. Para tanto, foi utilizada metodologia diversificada, qualitativa e quantitativa, cercando o objeto de estudo de várias maneiras, com instrumentos de pesquisa como observação participante, análise documental, consulta à literatura especializada, entrevistas e aplicação de questionário (*survey*). Conclui-se que o Consea contribuiu, de forma decisiva, para o surgimento e a implementação de intervenções públicas de caráter estratégico e sistêmico, dimensionando uma nova trajetória na política de segurança alimentar e nutricional. O exercício da democracia participativa não substitui a democracia representativa, mas soma-se a ela na construção das políticas públicas. O Consea, concebido como instituição híbrida de contramarcha ao projeto neoliberal, do Estado mínimo e dos programas de ajuste, apresentou nesses anos formas não hegemônicas de relacionamento entre Estado e Sociedade, ao considerar a alimentação como direito humano. A contribuição dada pelo Consea não se fez sem obstáculos, como seu caráter intersetorial, mas desempenhou o papel de estabelecer, nos limites que são os seus, pontes entre a sociedade civil e o Estado. O que possibilita ao Consea ser, simultaneamente, uma arena pública e um agente relevantes é que seus membros compartilham de referenciais comuns, os denominados referenciais setoriais de acordo com a análise cognitiva. Estamos em um processo de aprendizagem democrática, de consolidação da Política e do Sistema, com o grande desafio de acabar com a insegurança alimentar e nutricional que ainda persiste no Brasil. A tese situa-se, assim, na perspectiva de conferir visibilidade ao processo de consolidação da segurança alimentar e nutricional como campo de afirmação e ampliação de direitos sociais, inscritos no plano da responsabilidade pública.

**Palavras chave:** segurança alimentar e nutricional, política pública, Consea.

## ABSTRACT

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. **The Consea's role on Building Up the National Policy and System for Food and Nutrition Security.** 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, 2012. 197 p.

The actions of the Brazilian State in relation to food and nutrition security increased from sporadic and immediate, as in the case of droughts in the 19<sup>th</sup> century, through continuous and structural interventions in the 20<sup>th</sup> century, reaching a strategic and systemic status in the early 21<sup>st</sup> century, expressed by the creation of the National Food and Nutrition Security Policy and the National System for Food and Nutrition Security. This dissertation focuses on the ten years of existence of the National Council on Food and Nutrition Security – Consea (1993-1994 and 2003-2011), especially its most recent years. Emphasis is given to the Council's role in the construction of food and nutrition security as public policy, endowing the country with a specific legal and institutional framework. With the support of the method of cognitive analysis of public policies and the Bourdieu's concept of field, research examined the dual role of Consea, simultaneously a public arena of interest conflicts around the matter and an agent of the policy. To this end, we used diverse methods, qualitative and quantitative, approaching the object in several ways, using research tools such as participant observation, document analysis, literature review, interviews and a questionnaire (survey). The finding is that the Consea contributed, decisively, to the emergence and implementation of public interventions in a strategic and systemic way, establishing a new trend in the food and nutrition security policy. It was found also that the exercise of participatory democracy does not replace representative democracy, but it aids in the construction of public policies. The Consea, understood as a hybrid institution created in opposition to the neoliberal project, of the Minimum State and of adjustment programs, gave way to non-hegemonic forms of relationship between State and society, as it considered food as a human right. The contribution by Consea faced obstacles, such as its intersectoral character, but it played the role of establishing, within its limits, bridges between civil society and the State. What enables the Consea be both an important public arena and a relevant agent is that its members share common references, the so-called *referentiels* of public policy, according to cognitive analysis. We are in a process of democratic learning, consolidating the Policy and System, with the challenge of putting an end to food and nutrition insecurity that persists in Brazil. So, the dissertation sheds light on the matter of giving visibility to the process of consolidation of food and nutrition security as a field of assertion and expansion of social rights, registered in terms of public accountability.

**Key words:** food and nutrition security, public policy, Consea.

## RESUMÉ

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. **Le rôle du Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans la Construction de la Politique et du Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle.** Thèse (Docteur en Sciences Sociales en Développement, Agriculture et Société). Programme Doctoral en Sciences Sociales sur Développement, Agriculture et Société. Institut des Sciences Humaines et Sociales, Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, 2012. 197 p.

Les actions de l'État brésilien en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont devenues des interventions sporadiques et immédiates, comme dans le cas de la sécheresse dans le XIX<sup>e</sup> siècle, en passant par les interventions continues et structurelles au cours du XX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à atteindre des actions systémiques et stratégiques au début du millénaire, exprimées par la constitution de la Politique Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle – PNSAN et du Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle – Sisan. La recherche se concentre sur les dix années d'existence du Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle – Conseia (1993-1994 et 2003-2011), en particulier les années les plus récentes. L'accent est mis sur le rôle du Conseil dans la construction de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que politique publique, dotant le pays d'un cadre juridique et institutionnel. Avec l'appui de l'analyse cognitive des politiques publiques et de la notion de Bourdieu, la recherche examine le double rôle du Conseia, simultanément, arène publique de conflit d'intérêts autour du sujet et agent de la politique. À cette fin, nous avons utilisé diverses méthodes, qualitatives et quantitatives, qui entourent l'objet d'étude de plusieurs façons, avec des outils de recherche tels que l'observation participante, l'analyse documentaire, l'étude de la littérature spécialisée, des entretiens et l'application d'un questionnaire (*survey*). La conclusion soutenue est que le Conseia a contribué de manière décisive à la création et à la mise en œuvre des interventions publiques stratégiques et systémiques, en donnant une nouvelle à l'histoire de la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'exercice de la démocratie participative ne remplace pas la démocratie représentative, mais elles s'ajoutent à la construction des politiques publiques. Le Conseia, conçue comme institution hybride de contrepouvoir au projet néolibéral, de l'État minimum et des programmes d'ajustement, a présenté dans ces années des formes non hégémoniques de relation avec la société, en considérant l'alimentation comme un droit humain. La contribution apportée par le Conseia n'a pas été faite sans obstacles, comme le caractère intersectoriel, mais il a joué le rôle d'établir, dans les limites qui lui sont posées, les ponts entre la société civile et l'État. Ce qui permet au Conseia d'être à la fois une arène publique et un agent pertinents, c'est que ses membres partagent des référentiels communs, dits référentiels sectoriels selon l'analyse cognitive des politiques publiques. Nous sommes dans un processus d'apprentissage démocratique, de consolidation de la Politique et du Système, avec le défi de mettre fin à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui persiste au Brésil. La thèse se situe, donc, dans la perspective de donner visibilité au processus de consolidation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme champ d'affirmation et d'expansion des droits sociaux, inscrits au niveau de la responsabilité publique.

**Mots-clés:** sécurité alimentaire et nutritionnelle, politique publique, Conseia.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Número de óbitos de crianças menores de 5 anos por desnutrição, 1979, 1989, 1996, 2002, 2006 e 2009, Brasil

Gráfico 2 – Evolução da prevalência de déficit de peso para idade em crianças menores de 5 anos, segundo a situação do domicílio, 1974-1975, 1989, 1996 e 2002-2003, Brasil

Gráfico 3 – Situação no Conselho

Gráfico 4 – Escolaridade dos conselheiros

Gráfico 5 – Conselheiros segundo Renda Familiar Média Mensal

Gráfico 6 – Renda Familiar Média Mensal por Setor

Gráfico 7 – Conselheiros segundo o tempo de atuação no Conselho

Gráfico 8 – Atuação anterior em outros setores do Consea

Gráfico 9 – Participação dos conselheiros em outros Conselhos

Gráfico 10 – Avaliação do número total de conselheiros

Gráfico 11 – Avaliação da diversidade de setores representados

Gráfico 12 – Avaliação do número de conselheiros em cada setor

Gráfico 13 – Avaliação do número de conselheiros em cada setor, por setor

Gráfico 14 – Forma de escolha das entidades com assento no conselho

Gráfico 15 – Forma de escolha dos conselheiros nas entidades

Gráfico 16 – Interesses prioritários

Gráfico 17 – Grau de articulação dos conselheiros com o governo

Gráfico 18 – Grau de articulação dos conselheiros com a sociedade civil

Gráfico 19 – Frequência de consulta à base de apoio para definir/sustentar posicionamento

Gráfico 20 – Frequência de consulta à base de apoio para relatar os debates/deliberações do Conselho

Gráfico 21 – Frequência de consulta à base de apoio para prestar contas sobre a atuação no Conselho

Gráfico 22 – Frequência de consulta à base de apoio para construir/fortalecer articulações

Gráfico 23 – Frequência da correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses de seu setor

Gráfico 24 – Influência do Consea na agenda do Congresso Nacional

Gráfico 25 – Influência do Consea nas políticas públicas do MDA

Gráfico 26 – Influência do Consea nas políticas públicas do MDS

Gráfico 27 – Influência do Consea nas políticas públicas de outros ministérios com os quais este se relaciona

Gráfico 28 – Influência do Consea nas iniciativas da sociedade civil

Gráfico 29 – Influência do Consea na percepção da opinião pública sobre o tema

Gráfico 30 – Compreensão dos assuntos tratados no Conselho

Gráfico 31 – Atuação do governo

Gráfico 32 – Atuação da sociedade civil

Gráfico 33 – Principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Conselhos nacionais criados por período, 1930-2010

Quadro 2 – Domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente, 2004 e 2009

Quadro 3 – Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e respectivos programas e ações do governo federal, 2009

Quadro 4 – Entidades que compunham o Consea entre 2009 e 2011

Quadro 5 – Institucionalidade e legalidade do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados e Distrito Federal, 2009

Quadro 6 – Resumo do perfil dos conselheiros em 2011

Quadro 7 – Atuação em conselhos fora do Consea

Quadro 8 – Nível de satisfação dos Conselheiros sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Consea

Quadro 9 – Pontos fortes do Consea

Quadro 10 – Sugestões de melhoria na atuação do Consea

Quadro 11 – Políticas públicas de SAN e as dimensões da realização do DHAA, 2009

Quadro 12 – Legislação principal sobre SAN, 1993 a 2011

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Figura 2 – Mapa da distribuição geográfica dos conselheiros

Figura 3 – Legislação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

## **LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS**

ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos
ABRASCO	Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
APN	Agentes de Pastoral Negros
APOINME	Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição
ASCOFAM	Associação Mundial de Luta contra a Fome
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CEDS	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGPAN	Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNA	Confederação Nacional de Agricultura
CNA&N	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

CNAN	Comissão Nacional de Alimentação e Nutrição
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPA	Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COEP	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPDA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DCNT	Doenças Crônicas não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DHESC	Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
DIEST	Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional
FAO	Food and Agriculture Organization/ Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FENACELBRA	Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil
FENDH	Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos

FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FIAN	FoodFirst Information & Action Network/ Rede de Ação e Informação Alimentação Primeiro
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MIQCB	Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS/WHO	Organização Mundial da Saúde/ World Health Organization
ONG	Organismo não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL
RECID	Rede de Educação Cidadã
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SASOP	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
SDH	Secretaria Direitos Humanos
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SEPPIR	Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial
SERNS	Serviços de Recuperação Nutricional
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUS	Sistema Único de Saúde
UFC	Universidade Federal do Ceará

UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	United Nations Children's Fund/ Fundo das Nações Unidas para a Infância

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	01
<b>CAPÍTULO 1. HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A TRAJETÓRIA DO CONSEA.....</b>	07
1.1. A Fome como problema social nas políticas públicas.....	09
1.2. Nascimento da SAN e do Consea.....	19
1.3. Extinção do Consea.....	24
1.4. Retomada do Consea e o Fome Zero.....	27
1.5. Contextualização da política e do Consea.....	34
<b>CAPÍTULO 2. OS REFERENCIAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....</b>	38
2.1. Análise cognitiva de políticas públicas e o conceito de referencial.....	39
2.2. O conceito de fome: de Josué de Castro à situação atual.....	50
2.3. O enfoque da segurança alimentar e nutricional nas políticas públicas.....	58
2.4. A constituição da política de SAN: os referenciais setoriais frente aos referenciais globais.....	68
<b>CAPÍTULO 3. O CONSEA E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CONSELHO COMO ARENA.....</b>	71
3.1. Institucionalização da participação social: o caso do Consea.....	72
3.2. O Consea e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	78
3.3. A arena: perfil, atuação e funcionamento do Consea.....	93
3.4. Avaliação do sistema e sugestões dos conselheiros.....	124
<b>CAPÍTULO 4. CAMPANHA PELO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSEA COMO AGENTE.....</b>	128
4.1. A política de segurança alimentar e nutricional em redes e fóruns.....	129
4.2. Tramitação no Congresso Nacional: o cerne da disputa e as estratégias adotadas.....	144
4.3. Ferramentas de intervenção do Consea e violações ao direito humano à alimentação adequada.....	149
4.4. Desafios e lições aprendidas.....	159
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	162
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	169
<b>ANEXOS</b>	
I. Lista dos entrevistados.....	182
II. Questionário para conselheiros do Consea.....	185
III. Institucionalidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional....	190
IV. Legislação principal sobre SAN.....	196

“A alma da fome é política”.  
Betinho.

## INTRODUÇÃO

Constata-se nos últimos anos um aumento significativo do número de dissertações de mestrado e teses de doutorado em diversas universidades do país sobre o tema da segurança alimentar e nutricional – SAN. Esse tema ganha espaço não só na academia<sup>1</sup> como também em outras esferas, do mercado, da mídia, do governo e da sociedade. A SAN, além de tema acadêmico, é tema político e social, que atualmente possui dinâmica própria. Sua discussão não está restrita à academia, nem depende exclusivamente dela, embora com ela tenha vínculos muito fortes. São agentes sociais, legislações, redes e espaços sociais específicos a esse tema, que conformam o seu campo de estudo e de solução.

O campo da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil é vasto, envolve distintos espaços como o mercado, o Estado, o terceiro setor ou a sociedade civil. É atravessado por dimensões distintas como a política, a economia, a ciência e a tecnologia, além da mídia, para citar as mais relevantes. E povoado por agentes sociais múltiplos como empresas, partidos políticos, movimentos sociais, organizações sindicais e associações diversas. Tal campo tem uma complexidade nada fácil de se captar. Nesse sentido, é pertinente se perguntar, como se construiu e é constituído o campo da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – PSAN no Brasil? No complexo processo histórico, político e social de construção dessa política quais os embates e confrontos que se desencadearam neste processo?

Na trajetória da política de segurança alimentar e nutricional, uma inovação institucional chama a atenção, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea. Entender seu papel e dimensionar sua presença no campo é um tema relevante para compreender o processo de construção do campo da segurança alimentar e nutricional, e neste, a política que lhe é própria. Caracterizar histórica, social e politicamente o campo da segurança alimentar e nutricional no país, ressaltando particularmente o papel do Consea, foi o objeto escolhido para esta tese de doutorado.

Como compreender a construção do complexo campo da SAN no Brasil? Como entender o papel do Consea? A solução encontrada foi voltar-se para um aspecto desse campo, que são as políticas públicas, e aqui identificar as condições específicas de sua produção. Políticas entendidas na sua dimensão de ação pública, que envolve o Estado, a sociedade civil e suas respectivas estratégias.

Ao se estudar a construção do campo e da política de SAN no Brasil é notável o papel significativo e decisivo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea. Por isso, o Conselho foi o *locus* escolhido para se compreender o campo da SAN no Brasil. A opção por dar ênfase a este conselho deve-se ao fato de que ele representa um espaço no seio do qual os diferentes agentes envolvidos vão surgir e debater a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Trata-se de espaço que proporciona a manifestação dos interesses dos diferentes agentes do Estado em face dos

---

<sup>1</sup> Em Prado et al. (2010) o estudo sobre as políticas públicas representou o grupo de pesquisa que mais produziu na área de segurança alimentar e nutricional.

distintos agentes e interesses da sociedade civil. O Consea, porém, é também um agente, pois funciona como tal perante as diversas instâncias governamentais e societais. As decisões obtidas nos confrontos internos tornam-se decisão coletiva, e assim é divulgada e defendida nos espaços societais e entre os agentes sociais.

Cabe ressaltar que o Consea ainda não foi estudado exaustivamente nas teses, dissertações, artigos e trabalhos sobre conselhos de políticas públicas. Ao que parece há uma escassez na literatura, ainda faltam elementos para determinar o papel do Conselho e todo o seu significado na construção da política e do sistema de SAN no Brasil. Esta tese pretende ser mais uma contribuição para a sua compreensão, sem pretender esgotar o tema que é assaz complexo.

A análise da contribuição do Conselho nas políticas públicas partiu de um olhar sociológico, em que as ideias, os interesses e as instituições, além do contexto histórico, articulam-se na tese. O fenômeno da construção de uma política pública encontra-se imbricado nos fenômenos sociais e históricos de um país. A construção da política e do sistema de segurança alimentar e nutricional no Brasil manifesta-se por meio de relações que envolvem uma luta não só pelo poder de decisão e de influência, mas requer conceitos como os de agentes, posições, lutas e desempenhos, que permitem situar os agentes no espaço social, constituindo o que Bourdieu (1989) denominou de campo.

O referencial teórico adotado procura “sociologizar” a análise do Estado, na acepção de Muller (2000). A discussão em que a pesquisa se insere é sobre políticas públicas e a institucionalização da participação social, partindo de uma inovação democrática e de uma política específica. Procura-se problematizar uma experiência de democracia participativa concreta em relação a uma dada política pública, em uma circunstância específica, determinada no tempo e no espaço. Uma interface societal que, com outras, é vista como um dos mais importantes laboratórios de inovação democrática do mundo. A relação entre a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a questão da democracia não será o objeto central da tese. No entanto, o cenário no qual o Consea age na discussão de políticas públicas implica uma certa inserção no tema da institucionalização da participação social.

Ao se estudar a dinâmica da política de SAN no Brasil e o papel do Consea, depara-se necessariamente com o que se pode denominar de literatura conselhista, aqui entendida como aquela que reúne autores e obras, principalmente da Ciência Política, em torno dos temas da democracia participativa *versus* a representativa. Os conselhos de políticas públicas provocam distintos impactos na maneira de se fazer política e no ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a implementação.

A hipótese da tese é que o papel do Consea se revelou importante para a constituição do campo da SAN. O Consea serviu como arena e foi agente da transformação desse campo em política e sistema não mais de governo, mas de Estado.

O objetivo da tese é analisar o processo de construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, privilegiando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea como arena e ao mesmo tempo agente desse processo. Para o estudo aqui proposto foi necessário pesquisar a trajetória do campo da SAN,

sobretudo os dez anos de existência do Conselho (1993-1994 e 2003-2011), particularmente os anos mais recentes.

Os objetivos específicos são:

a) Traçar o histórico do campo e da construção da política de SAN. A análise atenta para três períodos: 1) um resumo sobre os antecedentes, isto é, principais eventos da colonização até os anos 1980, quando surge a Constituição Federal de 1988; 2) os anos 1990, que marcaram a criação do Consea em 1993 e sua extinção logo depois; e 3) os novos rumos que a política sofreu, destacando a retomada desse conselho em 2003 pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Destaca-se os dez anos de existência do Conselho, de 1993 e 1994 mais os anos entre 2003 e 2011;

b) Caracterizar e sistematizar as concepções dominantes no campo da SAN, no que tange às políticas públicas. Para analisar a Política e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, partindo do Consea como agente e ao mesmo tempo arena de confronto e construção dessa política, é necessário caracterizar e sistematizar as concepções dominantes no campo da SAN no que tange às políticas públicas. No fluxo contínuo de decisões e de procedimentos tomados diariamente pelo Estado é possível identificar certos sentidos nesse fluxo, delimitando uma política pública. Ela é caracterizada por algumas representações e conceitos que dão sentido a esse fluxo contínuo de decisões e procedimentos cotidianos, traduzido pelo conceito de referencial.

Na trajetória da política pública brasileira de abastecimento e de combate à fome somaram-se os referenciais da SAN, da soberania alimentar, do direito humano à alimentação adequada e da alimentação saudável. São cinco conceitos-chave, incluindo aí o de fome, que formam os referenciais para representações e ações dos agentes individuais e institucionais envolvidos na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O papel que o Consea desempenha no campo relaciona-se diretamente com esses referenciais.

c) Identificar e caracterizar o Consea como parte essencial do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, levando em conta as interações entre agentes que se constituem em redes e obedecem a uma legislação.

Dentro da história de SAN no Brasil faz-se necessário compreender o Consea a partir de sua própria dinâmica interna, da interação com o Estado e com a sociedade civil, estabelecendo um diálogo com os cinco referenciais do setor. Além dos referenciais globais: a oposição entre o projeto democrático-participativo e o projeto do Estado mínimo, de um lado, e os interesses do agronegócio versus da agricultura familiar. Nesse aspecto, os conselheiros são considerados os mediadores e agentes diretamente envolvidos com essa política.

Para compreender o papel do Consea na Política de SAN foi preciso estudar os conselheiros que o compõem, o seu perfil, e a atuação e funcionamento do Conselho. Alguns conselheiros foram entrevistados e outros responderam a um questionário. No lugar de pesquisar o Consea como uma espécie de ente microssocial, micro-organismo, examina-se como o Conselho se constituiu em uma arena, promovendo um certo número de interações, de ações e de atividades no campo da política de SAN. Aqui se procura captar a representação e interpretação que os Conselheiros têm do próprio

Consea, como arena de concertação de interesses de diversos setores, da sociedade civil e do governo.

d) Analisar o Conselho em ação, a atuação do Conselho em um contexto específico. A oportunidade escolhida de ilustrar o Conselho em ação foi a campanha Alimentação: Direito de Todos, que contribuiu para a aprovação da Emenda Constitucional, estabelecendo a alimentação como um direito. Discute-se quais estratégias o Conselho tomou para a aprovação do projeto de emenda constitucional sobre o direito à alimentação, que teve um trâmite difícil no Congresso, obrigatoriamente passando por duas votações em cada casa, Senado e Câmara. Objetiva-se, aqui, conhecer o Consea como agente da política.

Embora o campo de SAN conte com uma atuante sociedade civil, só muito recentemente, vale frisar, é que foi incluído na Constituição Federal – por meio da Emenda Constitucional 64 de fevereiro de 2010 –, como direito social, o direito fundamental de se alimentar. Além da Constituição, o marco legal é também formado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan nº 11.346 de 2006, que prevê a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, incluindo as esferas Federal, Estadual e Municipal. Enfim, o Decreto 7.272 chega para regulamentar a lei, dotando o sistema de um orçamento próprio e deixando-o operacional por meio das adesões dos estados e municípios.

A legislação ou as regras do jogo são fundamentais para se compreender o campo e a atuação dos seus agentes. A estratégia do Consea de mobilização em prol da aprovação da proposta de emenda constitucional representou uma oportunidade para um estudo de como age o Conselho, em uma dada política pública. No caso, essa mobilização não é o que de mais frequente o Consea faz, nem o mais importante, que é monitorar políticas públicas e sugerir aperfeiçoamentos, mas representou uma oportunidade de estudar de forma mais concreta a atuação do Conselho em sua relação com outros agentes e com o marco legal da política. Por isso, também se avaliou, na ótica do direito humano à alimentação, as políticas públicas identificadas como de SAN no Brasil.

Quanto aos aspectos metodológicos, optou-se tanto por métodos qualitativos e quantitativos para o estudo. Para a pesquisa quantitativa foi realizado um *survey* por meio de questionário autoaplicável entre os conselheiros em 2011, realizado em conjunto com o Ipea. Essa parte quantitativa da pesquisa será comentada no capítulo 3. Em relação à pesquisa qualitativa foram utilizados levantamentos bibliográficos, com consulta a literatura acadêmica e documentos legais (leis, relatórios, discursos); entrevistas com um roteiro estabelecido realizadas com conselheiros, ex-conselheiros e estudiosos do tema, bem como a observação participante.

A realização da pesquisa contou com a experiência do autor desta tese quando desempenhou a função de observador suplente pela FAO no Consea, no momento em que trabalhava na Representação em Brasília, entre 2003 e 2005. Os dados e informações coletados durante aquele período foram, depois de alguns anos, utilizados na formulação do projeto de tese e no período de elaboração, constituindo uma espécie de material específico da observação participante. Posteriormente, o autor esteve presente em várias reuniões, plenárias e eventos do Consea em Brasília, realizadas durante 2009 e 2012, desta vez com um maior interesse científico.

A familiaridade do debate, na medida em que confere maior intimidade, e possível entendimento, sobre o objeto de estudo, exige ao mesmo tempo um afastamento científico para se construir um olhar reflexivo sobre o que se deseja conhecer. Uma relação que se constrói com dificuldade quando, não apenas o pesquisador, mas também o orientador, são parte do objeto de pesquisa. No caso, Renato Maluf, atual conselheiro e ex-presidente do Conseia (2007-2011). O distanciamento e a busca de uma visão ampla sobre o fenômeno estudado se deram com a ajuda das entrevistas, sobretudo com a escuta de posições, opiniões e representações diversas, algumas críticas e mesmo opostas em relação ao Conseia e sua atuação. A visão crítica foi alvo de investigação a fim de não apresentar uma abordagem parcial sobre o campo.

As entrevistas foram realizadas em caráter individual e a partir de um roteiro semiestruturado que teve como resultado uma análise do discurso desses atores em relação ao Conselho e às políticas públicas de SAN. O roteiro teve questões divididas em quatro blocos temáticos: a) trajetória pessoal do entrevistado, interrogando como ele chegou ao tema da segurança alimentar e nutricional, acrescido de informações sobre a organização em que trabalha, com identificação dos diferentes papéis desempenhados pelo entrevistado e de sua organização no processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN; b) o Conseia como ator e arena desse processo de construção, procurando identificar a atuação particular dos conselheiros e sua percepção sobre o funcionamento do Conselho, além das estratégias por ele adotadas, com ênfase especial no significado da campanha pelo direito humano à alimentação na Constituição brasileira; c) desafios, próximos passos e implicações práticas da conquista da introdução do direito à alimentação na Constituição, finalmente, elementos que possam identificar e aprimorar lições aprendidas da construção da PNSAN. As informações e dados coletados foram utilizados principalmente nos capítulos 1 e 4.

Deve-se também contabilizar as conversas informais, as entrevistas que se iniciaram, mas não tiveram continuidade, troca de *e-mails* e demais formas de cooperação de vários gestores, consultores e funcionários das organizações não governamentais e das organizações internacionais que contribuíram sobremaneira para a tese. Os entrevistados propiciaram ampla interlocução, mais do que uma coleta pura e simples de informações. Revelaram-se preparados e qualificados diante do tema de interesse na tese e contribuíram sobremaneira para indicar caminhos fecundos para esta análise.

A abordagem qualitativa, que destaca a preocupação com os significados e as intencionalidades dos atores sociais, possibilitou um conhecimento particular e geral do que se investigou. Com efeito, os resultados da análise da linguagem dos principais agentes que estão envolvidos no processo político de debate e construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN refletem profundamente a complexidade do contexto de concertação entre ideias, interesses e instituições.

Os dados primários, além das entrevistas, também foram coletados a partir da pesquisa quantitativa, constante no capítulo 3. Quanto aos dados secundários foram captados por meio de uma ampla análise documental, em especial aqueles documentos de elaboração do governo e do próprio Conseia. Dentre os quais ganham destaque os

documentos produzidos pelo governo Federal (Ipea, MDS, MDA, secretaria geral da presidência da República, Consea e Conselho do Comunidade Solidária); pelas organizações da sociedade civil (Fase, Inesc, Fian, ActionAid, Ibase, CJC, Ceresan e Instituto Pólis); pelas organizações internacionais (FAO, Unicef e IICA), além dos documentos produzidos nas quatro conferências nacionais de SAN. Finalmente, documentos que se referem à legislação, relatórios de trabalho e documentos diversos produzidos sobre e pelo Conselho. Esses dados foram complementados pela revisão da literatura sobre políticas públicas de SAN, especialmente sobre direito humano à alimentação, e institucionalização da participação social.

A tese está dividida em quatro capítulos. O primeiro estabelece o histórico da política no campo de SAN, explora a gênese da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Essa análise histórica das ações estatais e dos movimentos sociais serve para balizar o sentido e as circunstâncias em que foi produzido o campo da SAN para melhor entender o contexto atual. Busca-se captar os sentidos que ela tomou durante um largo período histórico, da colonização até o final do séc. XX, momento do surgimento do Consea. Uma maior ênfase foi dada sobre o funcionamento recente do Consea.

O segundo capítulo destaca alguns referenciais, ou ideias fundamentais nessa trajetória que balizam os interesses em jogo no campo da política de SAN. Esses referenciais fazem parte de uma abordagem que estuda as políticas públicas, denominada análise cognitiva, setorial ou referencial da escola francesa de Sociologia e Ciência Política. Nesse sentido, os referenciais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN identificados foram a fome, o direito humano à alimentação adequada, a soberania alimentar, a alimentação saudável e a segurança alimentar e nutricional. Esses são confrontados com os referenciais globais, constituídos pelo projeto do Estado mínimo e pelo projeto democrático-participativo.

O terceiro capítulo analisa o Consea a partir do sistema em que ele se encontra, procurando um diálogo com a questão da institucionalização da participação social no governo federal. Por meio de uma pesquisa quantitativa, realizada no âmbito do Ipea, foi detalhado o perfil, a atuação e o funcionamento desse Conselho.

No último capítulo se discute um exemplo da atuação do Conselho frente a uma demanda antiga da sociedade civil envolvida, a saber, a inserção da alimentação como um direito constitucional. Aqui também foram analisados algumas ações, programas e políticas na ótica do direito humano à alimentação, como forma de tematizar a incidência do Consea nas políticas públicas.

Para finalizar a tese, apresentam-se os principais resultados da análise do campo e da política de SAN, e nela o papel do Consea. A tese situa-se, assim, na perspectiva de conferir visibilidade ao processo de consolidação da segurança alimentar e nutricional como campo de afirmação e ampliação de direitos sociais, inscritos na agenda estatal no plano da responsabilidade pública.

## CAPÍTULO 1

### HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A TRAJETÓRIA DO CONSEA

Os estudos sobre políticas públicas possuem hoje diferentes abordagens. A base teórica da tese recará sobre a corrente francesa de análise cognitiva, referencial ou setorial. É abordagem de cunho sociológico, que procura explorar políticas públicas sem um quadro metodológico padrão de análise, como observa seu principal expoente, Pierre Muller (2004), mas aproveita-se de métodos tanto quantitativos quanto qualitativos. Embora a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas rejeite um método padrão, alguns caminhos são demonstrados para se realizar uma pesquisa nessa área. Pierre Muller (2004) indica três formas de se elaborar um objeto de pesquisa ou três maneiras de construir questões para que estas se tornem objeto de estudo. As três posturas de delimitação do objeto de estudo, alerta ele, não são completamente independentes uma das outras, mas o resultado da pesquisa não será o mesmo conforme a ênfase que for dada a uma das escolhas (2003:87).

A primeira postura acentua a gênese da política pública e procura definir como “nascem” as políticas públicas. Aqui se considera a história das mudanças sofridas pela política pública e os sentidos e rumos que tomou. Busca-se também mapear por quais processos sociais, políticos e/ou administrativos são tomadas as decisões que constituem uma política pública. A Ciência Política e a História dominam essa área, com forte influência da Sociologia, particularmente da sociologia dos grupos de interesse e da teoria das organizações.

A segunda postura para se delimitar o objeto consiste em compreender a “caixa preta” do Estado, isto é, o sistema de ação concreto por meio do qual é elaborada e implementada uma política pública. Trata-se de mapear as leis e instituições envolvidas nessa política. A questão é de saber como (em função de quais estratégias) se posicionam os agentes administrativos (ministérios, secretarias e órgãos públicos em geral) assim como os agentes da sociedade civil (ONGs e demais redes sociais) envolvidos com a política. O foco central é o processo decisório que permite realizar as escolhas que vão compor a política. A ênfase recai sobre as disciplinas da Administração (direito administrativo e gestão pública), Ciência Política e Sociologia.

A terceira e última postura diz respeito aos efeitos da política pública e seus impactos na sociedade, sobre o público-alvo a que se destina a política. Trata-se de determinar em que a política pública estudada modificou o tecido social que ela procurava afetar e em que medida esses efeitos estão conforme as expectativas dos gestores. Nela as disciplinas da Sociologia e da Economia se sobressaem. Mas não se estudam esses efeitos sem levar em conta a história e a institucionalidade, a caixa preta, na expressão de Muller.

Essas três maneiras de se analisar uma política pública não são independentes entre si – a análise, seja ela qual for, deve considerar o conjunto. Contudo, é necessário dar mais peso a uma delas, já que adotar todas as posturas em profundidade é tarefa para mais de uma tese. Para os interesses desta tese foram levadas em consideração a primeira e a segunda posturas. Elas terão maior importância, pois se pretende identificar

os agentes, as redes constituídas e os referenciais que envolvem o campo da SAN no Brasil, com ênfase no Consea. A questão dos efeitos da política, terceira postura, só serão tratados de forma muito breve, até porque não se tem aqui a pretensão de estudar o impacto da PNSAN, dos seus resultados na sociedade e na população brasileira, mas sim como se organiza a política e o sistema de SAN no Brasil.

Passemos à primeira postura. Para delinear e compreender uma política, complexa como é a de SAN no Brasil, é preciso buscar, para utilizar um termo de Norbert Elias, a sociogênese<sup>2</sup> dessa política. Em que momento surgiram ações públicas ou de intervenção pública no Brasil sobre o tema? Quais os períodos históricos que a caracterizam? E como ela se transformou no que é hoje? Enfim, traçar em linhas gerais o caminho que a política seguiu e saber se haveria um sentido nessa trajetória. A análise atenta para três períodos, que foram observados na história da política de SAN no país: 1) um resumo sobre os antecedentes, isto é, principais eventos da colonização até os anos 1980, quando surge a Constituição Federal; 2) os anos 1990, que marcaram a criação do Consea em 1993 e sua extinção logo depois; e 3) os novos rumos que a política sofreu, destacando a retomada desse conselho em 2003 pelo governo Lula. Para o estudo aqui proposto interessa pesquisar principalmente os quase 10 anos de existência do Conselho, de 1993 e 1994 mais os anos entre 2003 e 2011, quando finda o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e inicia o de Dilma Rousseff. Na verdade, o período de interesse vai até a gestão de Renato Maluf na presidência do Consea.

O capítulo pretende, portanto, traçar o histórico da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, que apesar de recém-criada é uma política que possui antecedentes. A PNSAN foi instituída em lei em 2006, mas tem uma história, eventos importantes que antecedem esse período e que a influenciam diretamente. Essa história pode ser registrada por meio de políticas de diferentes áreas que a compõem, como as de abastecimento alimentar e combate à fome. A trajetória das intervenções do Estado e mesmo da sociedade civil em relação ao abastecimento alimentar e combate à fome foi tratada em diversas obras. Essa história pode ser contada a partir dos trabalhos de L'Abbate (1982), Burlandy (2003a), Linhares (1979), Linhares e Silva (1979, 1981 e 2000), Vasconcelos (2006), Peliano (1998 e 2001), Pessanha (1998 e 2002), Valente (1997), Natal (1982), Anna Castro (1977), Pinheiro (2009), Couto (2001), Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), Maluf (2007), Menezes (1998), Coutinho (1988), Nascimento (2002), Lima (2000), além dos trabalhos de Gohn (2000 e 2001).

A segurança alimentar – depois recebe o termo nutricional – é temática presente de longa data na agenda pública, surgindo há quase 70 anos nos países europeus, como França, Alemanha, Inglaterra, Espanha e Itália, que durante a I e a II Guerras Mundiais, e no período entre guerras tiveram um abalo muito grande nos sistemas alimentares. Desde o período entre guerras, principalmente depois da II Guerra, esses países reduziram drasticamente os índices de desnutrição, fome e outros déficits nutricionais. No Brasil, desde 1985, quando o termo segurança alimentar aparece de forma oficial no governo brasileiro<sup>3</sup> – ainda sem o termo nutricional –, a temática ganha novos contornos e se consolida. A partir desse surgimento a segurança alimentar e nutricional como

<sup>2</sup> Esse termo é usado por Norbert Elias, no artigo *Sobre a Sociogênese da Economia e da Sociologia*. In: *Escritos e Ensaios – I*. Federico Neiburg e Leopoldo Waizbort. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

<sup>3</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome. Brasília: SUPLAN/ MAA, 1985, 22 p.

campo em construção relaciona-se com novas percepções, com uma nova complexidade, ganhando maior abrangência. As políticas públicas na área de SAN chamam a atenção de outros países, que buscam novas ideias para implementar políticas similares<sup>4</sup>. Organizações internacionais, principalmente o Programa Mundial de Alimentos – PMA e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, reconhecem a atuação do Brasil na construção de uma sólida política no setor. Vale citar a recente escolha do ex-ministro José Graziano da Silva para o cargo de Diretor Geral da FAO, como fruto do reconhecimento do meio internacional quanto às políticas adotadas no Brasil. Muito desse êxito é percebido pela inserção da sociedade civil no debate das políticas públicas.

Busca-se retratar, de forma breve, a trajetória da Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSAN em relação aos seus antecedentes, que são ao mesmo tempo os antecedentes do Consea. Ele foi construído a partir da literatura supracitada, mas também da coleta de dados primários perante especialistas e atores, entre outros. Foram ao todo 20 entrevistas entre conselheiros, ex-conselheiros, gestores públicos, congressistas da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional, especialistas/pesquisadores e lideranças da sociedade civil. Isso representou captar informações da rede da comunidade de política pública de SAN (consultar anexo I, em que consta a lista dos nomes dos entrevistados).

### **1.1. A Fome como problema social nas políticas públicas**

As ideias, na abordagem dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon<sup>5</sup>, ajudam a compreender como as agendas governamentais são formuladas e como sofrem mudanças. Uma questão passa a fazer parte da agenda pública, especialmente governamental, não só quando desperta a atenção e o interesse dos gestores públicos, mas em virtude da complexidade e do volume de questões existentes – financeiras, sociais, ambientais, midiáticas etc. – que se apresentam aos gestores e formuladores de políticas, sendo que apenas algumas delas são efetivamente consideradas em um determinado momento (CAPELLA, 2006:26). Inicialmente formulado para analisar as políticas públicas do setor saúde e transporte do governo americano o modelo de Kingdon tornou-se referência para os estudos sobre a formulação de políticas governamentais (CAPELLA, 2006:26).

Uma política nasce somente se a sociedade envolvida tiver a percepção de que há demandas e problemas que merecem e podem ser respondidos, portanto, que se traduzem em demandas relevantes e factíveis. Embora não pareça importante, deve-se considerar a diferença entre questão e problema. A primeira é uma situação social percebida, que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. A questão passa a ser um problema “apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito” (KINGDON, 2003:23). O problema surge quando a questão ganha estatuto de relevância, quando entendida pelas autoridades públicas como uma demanda da sociedade ou de segmentos sociais significativos. Um exemplo pode ser observado no que ocorreu com a política de abastecimento e combate à fome no Brasil, como será apresentado a seguir.

---

<sup>4</sup> São os casos de Moçambique, Angola, Haiti, Gana, Bolívia, Guatemala, entre outros, que procuram implementar políticas nessa área, aproveitando o exemplo do Brasil, procurando estabelecer um desenho institucional parecido com o Consea, isto é, que inclui a sociedade civil.

<sup>5</sup> *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. 3 ed. (1 ed. 1984). Nova Iorque: Harper Collins, 2003.

As questões relativas ao combate à fome e à segurança alimentar e Nutricional sempre tangenciaram o conjunto das políticas sociais prioritárias no Brasil. Sem suporte orçamentário e financeiro adequado, carentes de recursos humanos suficientes, apresentavam ações pontuais e pulverizadas pelos escassos recursos e falta de prioridade da parte das autoridades públicas. A perspectiva de integração e apoio intersetorial nunca se efetivou nas diversas ações dessa questão, e mesmo em seu planejamento. A proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, instituída pela Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, parece avançar na perspectiva de um olhar integrado com condições suficientes para o alcance da SAN (PINHEIRO, 2009:26). Ela representa, portanto, um marco para o setor.

Para chegar a esse marco instituidor, a construção da PNSAN teve que enfrentar um processo histórico de imprecisões e ambiguidades que, explicam em boa medida os contratemplos e fracassos enfrentados pelas intervenções governamentais para a solução da questão alimentar brasileira. Faltava prioridade, sistemática e pressão social e política suficiente para transformar a questão em problema, e assim adentrar de fato a agenda das políticas públicas.

Até a virada do séc. XIX a questão da fome não era percebida e analisada como um fenômeno com significados sociais e políticos, nem como provocado pelo homem contra o próprio homem. Aparentemente era tido como um fenômeno natural, e não social. Um fenômeno menor e não essencial. Afinal ele dizia respeito a pessoas, em geral, sem poder de voto e de pressão. Escravos, semiescravos ou indivíduos despidos de cidadania. Por isso, o Brasil Colônia e o Brasil Monárquico não tiveram ações efetivas de combate à fome, apenas ações esporádicas e algumas até esdrúxulas, como a ideia de trazer camelos para o sertão nordestino, como demonstra Marco Antônio Villa (2000).

Frisa-se que eram políticas de combate à fome, porque o termo segurança alimentar só aparece no período entre guerras, e no Brasil somente nos anos 1980. O termo nutricional é posterior, surgindo apenas nos anos 1990. Dessa forma, no período colonial e monárquico temos ações esporádicas contra a fome, como quando, por exemplo, da ocasião da grande seca no nordeste nos anos de 1870. A fome era algo que chocava quando assumiu feições catastróficas, dantescas, impressionistas. No restante do tempo, não tinha visibilidade, não era publicizada.

A percepção sobre o fenômeno da fome como problema na agenda brasileira do governo federal muda no início do séc. XX. A fome passa, então, a ser encarada não mais sob o ponto de vista médico-patológico ou percebida de forma esporádica, como no caso das secas, mas de forma contínua, atuando nas estruturas socioeconômicas.

Alguns eventos no seio da sociedade são importantes na história brasileira e possibilitam compreender melhor a trajetória das políticas públicas de SAN no Brasil. Destacam-se entre esses eventos as campanhas organizadas a partir do séc. XIX pela sociedade civil ou manifestações sociais que, de acordo com Maria da Glória Gohn, tinham a fome como motivação real e nem sempre publicizada. Algumas tiveram até mesmo caráter de revoltas populares. Três devem ser destacadas como mais relevantes e significativas, ainda segundo Gohn (2000): o Movimento do “Quebra-Quilos”, que iniciou na Paraíba em 1874 e se espalhou por Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do

Norte, com objetivo de rever o sistema de pesos e medidas. A população era muitas vezes roubada quando ia às compras, pela manipulação das balanças. Um Movimento que só foi contido pelo envio de tropas federais, em flagrante a política da coerção e medo, quando a medida do quilo foi finalmente implantada no nordeste; o comício contra a Carestia, realizado em 1913 no Rio de Janeiro, que teria reunido mais de dez mil pessoas segundo a imprensa na época, e que deu origem a um movimento nacional<sup>6</sup> e o Movimento de Comitês de Combate à Fome no Rio de Janeiro, em 1918.

No âmbito do Estado, o ano de 1917 representa o início da intervenção menos esporádica na área do abastecimento alimentar. Com o problema da carestia apresentando-se como o estopim para a deflagração de manifestações e da primeira greve geral operária de nossa história, que teve lugar na cidade de São Paulo. A intervenção do poder público no setor de alimentação se deu por meio da criação do Comissariado de Alimentação Pública. O órgão tinha por finalidade controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios, exercendo uma função reguladora da economia (COUTINHO, 1988:33). O governo de Venceslau Brás (novembro de 1914 a novembro de 1918), que resolveu criar o comissariado para regular o mercado de gêneros alimentícios, em razão dos problemas trazidos pela I Guerra Mundial, acabou por gerar a insatisfação dos setores ruralistas, pois o órgão também tentou controlar os preços do açúcar. Mas antes que continuasse, foi extinto em 1918. Não passou, portanto, de uma ação esporádica, sem continuidade, pois não respondia aos interesses mais relevantes da sociedade, ou contrariava, no caso, interesses significativos no âmbito dos grupos dominantes.

A discussão sobre as políticas públicas de combate à fome ganha corpo e consistência, na realidade, nos anos 1920, quando higienistas, médicos e outros profissionais iniciaram um debate sistemático sobre aspectos considerados importantes na alimentação. Segundo alguns autores (BELIK, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI, 2001) a questão alimentar ganhou relevância em grande parte pela constante exportação de alimentos para a Europa, sucumbida parcialmente pela Primeira Guerra mundial (1914-1918), e motivou a greve paulista de 1917, e movimentos a seguir. Em 1923, especialistas dessas áreas reuniam-se no Rio de Janeiro durante o I Congresso Brasileiro de Higiene, presidido por Carlos Chagas. A importância da alimentação em meio às discussões ocorridas nesse encontro denota que se tratava de um tópico constitutivo das preocupações da saúde pública naquele período, pelo menos no meio dos médicos, sanitaristas e trabalhadores da saúde. Dos vinte temas oficiais escolhidos para o debate, quatro referiam-se à alimentação: princípios da fiscalização sanitária dos gêneros alimentícios, abastecimento do leite, alimentação escolar e pré-escolar e alimentação dos soldados brasileiros.

Outro referencial histórico do ponto de vista das políticas públicas ocorreu em 1932 com o estudo pioneiro do jovem médico pernambucano Josué de Castro, que após se formar no Rio de Janeiro, é contratado por dois anos em uma fábrica de Recife, com a finalidade de aumentar a produtividade dos operários. Sinal do surgimento do fordismo entre nós, com o início da industrialização brasileira. Castro, então, constata o estado de penúria em que viviam os trabalhadores, concluindo que eles habitavam precariamente (mocambos), se vestiam mal e se alimentavam pior ainda. Nasce dessas percepções o estudo, na verdade um inquérito, *As Condições de Vida das Classes*

<sup>6</sup> Depois dele, houve ainda o Dia Nacional de Protesto contra a Carestia, em agosto de 1963, com mobilizações em vários pontos do país.

Operárias do Recife<sup>7</sup>. Esse inquérito representou o primeiro dessa natureza levado a efeito no país. Logo foram realizados estudos semelhantes em São Paulo, pela Escola Livre de Sociologia e Política, no Rio de Janeiro e em outros locais, todos sob os auspícios do Departamento Nacional de Saúde, que procurava estudar a alimentação do povo brasileiro. Partindo desses inquéritos o governo Vargas institucionalizou o salário mínimo no Brasil, mediante seu diploma normativo, o Decreto 2.162 de maio de 1940 (NASCIMENTO, 2002:47). Trata-se da primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro.

O Governo Vargas deu início a vários programas que ainda encontramos hoje, em geral de forma parcial, ou como inspiração de programas atualmente vigentes. Em 1935 Josué de Castro é nomeado para chefiar o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, considerado um marco na assistência alimentar ao trabalhador. Posteriormente transformou-se no futuro Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado para cumprir com um decreto-lei que estabelecia a obrigatoriedade das empresas com mais de 500 empregados a instalar refeitórios para os trabalhadores (L'ABBATE, 1982 e CASTRO, 1977). O Serviço teve vigência até 1967, e foi a experiência que inspirou o que é hoje o Programa de Alimentação ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego, como também inspirou a experiência do Restaurante Popular do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Importante mencionar nos anos 1930, particularmente em 1937, o lançamento da cartilha sobre educação alimentar, outro vértice da Segurança Alimentar e Nutricional, elaborada por Josué de Castro juntamente com Cecília Meireles, denominado A Festa das Letras. Apesar de a cartilha conter linguajar característico da educação dos anos 1930, ela serve para expressar a preocupação com a questão da difusão de boas práticas de alimentação. É o que hoje se observa com os guias alimentares lançados pela Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. Guias, que prezam por uma alimentação saudável<sup>8</sup>, e presentes mesmo em iniciativas estatais outras e de empresas e organizações privadas.

Em 1943, o governo Vargas junto com Josué de Castro e outros ativistas lançam o Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN<sup>9</sup> que surge no contexto ainda da Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945). Em 1945, O STAN é substituído pela Comissão Nacional de Alimentação – CNA, que Josué de Castro passa também a dirigir até 1954. Era um órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior que tratava de dar um caráter mais permanente às atividades iniciadas pelo STAN: educação alimentar e assistência à indústria nacional de alimentos. O CNA tinha como objetivo estudar os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira; estudar e propor normas da política nacional de alimentação; e acompanhar e estimular as pesquisas

<sup>7</sup> Publicado no livro *Alimentação e Raça* em 1935, o inquérito foi construído por uma metodologia que empregou cerca de 500 questionários sobre habitação, alimentação e vestuário com famílias operárias de três bairros da capital pernambucana: Santo Amaro, Encruzilhada e Torre.

<sup>8</sup> Conceito que se encontra na Política Nacional de Alimentação e Nutrição lançada pelo Ministério da Saúde em 1999. Consultar <http://nutricao.saude.gov.br>.

<sup>9</sup> O STAN realizou pesquisas e experimentos na área de tecnologia alimentar e publicou o periódico Arquivos Brasileiros de Nutrição, a partir de 1944.

relativas às questões e problemas de alimentação (NASCIMENTO, 2002). Portanto, uma ação que pretendia mais sistemática no campo alimentar e nutricional, como não existia anteriormente, graças ao contexto da guerra.

Contudo, a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, criada em 1945, só será regulamentada em 1951<sup>10</sup>, pois perde importância no governo Dutra (1946-1951), sendo transferida para o âmbito do Ministério da Educação e Saúde, com menor poder de atuação. No ano de sua regulamentação lhe é atribuída a função de Comitê Nacional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, passando a atuar de acordo com as recomendações desse órgão da Organização das Nações Unidas – ONU.

Em 1946 Josué de Castro escrevia sua célebre obra *Geografia da Fome*, com grande repercussão nacional e internacional, mudando a forma de compreensão do fenômeno da fome. Usando uma metodologia que mescla a Geografia, a Nutrição, a Sociologia, a História, a Antropologia e a Ecologia, Josué de Castro analisou as características físico-naturais e econômico-sociais dessa calamidade que ganhava particularidades distintas em cada uma das cinco regiões em que se dividiu o país, em termos alimentares. Com essa obra a fome torna-se um objeto multidisciplinar de estudo e compreensão, de forma definitiva.

Os anos 1950 foram marcados pela nomeação de Josué de Castro para a presidência do Conselho Executivo da FAO em Roma, o que ajuda a criar se não a primeira, pelo menos uma das primeiras organizações da sociedade civil com o objetivo específico de combater a fome, a Associação Mundial de Luta Contra a Fome – ASCOFAM<sup>11</sup>, em 1957. Faziam parte dessa associação padre Pire, padre Joseph Lebret, os ministros Paul-Henri Spaak e Maurice Schumann, René Dumont, entre outros. O comitê brasileiro contava, dentre outros, com a presença de Osvaldo Aranha. Nessa associação foram realizados importantes projetos, como um plano nacional de complementação protéica das populações mais vulneráveis, um filme sobre o drama das secas na Região Nordeste, um projeto de enriquecimento da farinha de mandioca também no nordeste. A organização, no entanto, não conseguiu sobreviver aos tempos da ditadura.

A década de 1950 também foi a década da criação, com grande empenho de Josué de Castro, da Campanha de Merenda Escolar e em 1956, a Campanha Nacional de Merenda Escolar subordinada ao então Ministério da Educação e Cultura. Era março de 1955. A campanha teve como objetivo geral proporcionar suplementação e educação alimentar, nutricional e para o consumo aos escolares do primeiro grau, tendo como objetivos gerais: (a) estabelecer hábitos alimentares corretos; (b) conscientizar sobre a importância da nutrição para manter a saúde; (c) ensinar os princípios de boa nutrição e a aplicação dos mesmos na vida diária; (d) transmitir noções de produção, estocagem, seleção, preservação e preparação de alimentos, a fim de obter uma alimentação adequada; (e) ensinar a utilizar, adequadamente os recursos financeiros disponíveis, para assegurar uma dieta suficiente para a família (PELIANO, 2001). Hoje se

<sup>10</sup> Além da regulamentação, ao órgão também foram atribuídas funções no sentido de transformar-se em Comitê Nacional de Organização e Alimentação e Agricultura das Nações Unidas, seguindo recomendações da FAO para todos os países-membros.

<sup>11</sup> O tema da ASCOFAM ainda carece de mais de estudos. Ela foi mesmo pouco desenvolvida nos escritos sobre o autor pernambucano.

transformou no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE<sup>12</sup> do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE do Ministério da Educação.

Também vale o registro, em 1958, da proposta de Josué de Castro, quando do seu segundo mandato como Deputado Federal, o Cupão Alimentação<sup>13</sup>, baseado na experiência americana de 1939 do *Food Stamp Plan*, um programa que visava à distribuição de um vale para famílias carentes para ser trocado por alimentos. No entanto, a construção de Brasília e outros projetos da época eram prioritários, e, assim, o combate à fome ficou em segundo plano.

Todavia, no mesmo ano foi deflagrada a Campanha Popular Contra a Fome, com uma Banca de Queixas para reclamações contra comerciantes que vendiam caro ou especulavam com mercadorias. Outra manifestação que também envolve a questão alimentar no Brasil ocorrerá entre 1951 e 1953 com as Passeatas da Panela Vazia (GOHN, 2000). Assim, “nas primeiras décadas do séc. XX a questão alimentar ganhou novos contornos, acentuados no contexto das duas guerras mundiais e da recessão dos anos 1930, tornando-se uma tarefa de Estado” (MALUF, 2007:30), já despontando, assim, as ações da sociedade civil, e uma maior preocupação governamental.

Nos anos 1950 e 1960 a questão alimentar – que podemos considerar já se estava tornando um problema –, que até então estivera atrelada apenas à capacidade de produção alimentar dos países no mundo, começa a considerar outros aspectos, entre eles o da distribuição, armazenamento e gestão. A política brasileira, por sua vez, incluía com dificuldade o debate sobre a fome em sua agenda. Em 1952, foi elaborado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. Desse projeto ambicioso sobreviveu apenas a Campanha Nacional da Merenda Escolar<sup>14</sup>, a partir de 1955 (SILVA, 1995).

Com a modernização da agricultura e a abertura de novas vias de acesso e novas áreas de produção a partir dos anos 1950, a ação governamental volta-se para a área da distribuição e abastecimento. Isso porque era um momento crucial de transformação do padrão de acumulação nacional. O padrão de crescimento agrícola extensivo estava, pois, em xeque. Pela primeira vez, são tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz e sem catástrofes naturais. Nesse sentido, vale mencionar a criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP em 1951.

---

<sup>12</sup> Um dos maiores programas de SAN que o Estado possui é o PNAE, o programa mais antigo do governo federal nessa área. Atualmente, o Programa repassa recursos para alimentar cerca de 37 milhões de estudantes do Ensino Fundamental por dia, durante os 200 dias do ano letivo, com uma programação para ampliar essa alimentação para o Ensino Médio. Vale citar a recente Lei 11.947/2009, que determina a “aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (art. 14).

<sup>13</sup> Era assim chamado hoje é *cupom*.

<sup>14</sup> Inicialmente a alimentação escolar seria servida em escolas de alguns estados do nordeste para depois ser implantado no restante do Brasil. O mesmo ocorreu, 50 anos depois, com a implantação do Fome Zero.

A década de cinquenta, portanto, constituiu o marco histórico da formulação dos programas de Nutrição e do desenvolvimento de práticas de alimentação saudável no Brasil. Na ideologia desenvolvimentista da época, criaram-se planos que objetivavam a melhoria nutricional da população, principalmente em termos quantitativos. Por um lado, utilizavam-se práticas de suplementação alimentar e introdução e estímulo a novas fontes de proteína. Também havia programas de reabilitação através do Serviço de Recuperação Nutricional – SERNS (AZEVEDO, 2009).

No entanto, apenas na década seguinte tomam feição algumas das ideias que nascem da década de 1950, principalmente com Getúlio Vargas em seu segundo governo, mas também no governo Juscelino Kubitschek. Assim, em 1962, já no governo João Goulart, cria-se na área de abastecimento a Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB, e no mesmo ano na área de distribuição a Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL. Ainda no mesmo ano cria-se, na de armazenamento, a Companhia Brasileira de Armazenamento, CIBRAZEM, e na de administração de estoques reguladores a Companhia de Financiamento da Produção – CFP. Todos esses órgãos foram lançados através das leis delegadas, numa tentativa do governo Goulart de recuperar o atraso existente nas estruturas de produção e comercialização alimentar, uma necessidade clara dos segmentos sociais menos favorecidos economicamente. Ao mesmo tempo, Jango tinha em mira deter a especulação alimentar pelas empresas privadas (BELIK, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI, 2001). Apenas em 1990, duas décadas depois, a COBAL, a CIBRAZEM e a CFP foram unificadas na Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Essa fusão anuncia o surgimento de uma nova postura governamental em relação à questão alimentar, agora transformada em problema, e objeto de demanda da população de menor renda. Fusão que imprimiria a ela importante papel, como agente, na formulação da atual política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Contudo, a ação governamental sozinha não teria condições de dar um salto qualitativo na adoção de uma nova política pública para o acesso qualificado ao alimento, por todos e todas. A sociedade civil será parte integrante fundamental. Já em 1957, Josué de Castro funda, coadjuvado pelo abade Pierre, a Associação Mundial de Luta Contra a Fome – ASCOFAM, primeira organização não governamental e internacional que tratou do tema da fome e das políticas para sua resolução<sup>15</sup>. Infelizmente não teve vida longa, e no início dos anos 1960, é desfeita. Deixou no entanto raízes, pois na década seguinte voltam os protestos por parte da sociedade civil, com a Promoção do Dia Nacional de Protesto Contra a Carestia, em 7 de agosto 1963, realizado em várias partes do país. Movimento integrante das grandes manifestações de Reformas de Base, que anunciam a demanda de um novo modelo econômico, contemplando os interesses dos segmentos sociais mais socialmente vulneráveis. São segmentos sociais que começam a ganhar voz por meio das Ligas Camponeses e novas organizações sindicais e políticas. Interessante registrar que, nesse mesmo momento, é criada a segunda organização da sociedade civil realmente preocupada e voltada para o problema alimentar da população, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase em 1961. Portanto, uma ONG cuja trajetória persiste até hoje, uma das mais antigas no combate à fome – senão a mais –, e uma das ONGs mais antigas no

---

<sup>15</sup> Faziam parte desta associação os padres Pire e Joseph Lebret, além de René Dumont, Osvaldo Aranha etc. Foram vários os projetos desenvolvidos (consultar o sítio do Projeto Memória da Fundação Banco do Brasil, que em 2004 homenageou Josué de Castro: <http://www.projetomemoria.art.br>).

Brasil, ainda em atividade. Entre as suas bandeiras destacava-se da luta contra a carestia alimentar.

Outro importante nome na construção da política de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda a partir dos anos 1940, e que desempenhou um papel importante na sociedade civil foi dom Hélder Câmara. O Santo Rebelde<sup>16</sup> desempenhou um papel ímpar no processo de criação de uma nova imagem e novo comportamento da Igreja Católica, aproximando-a dos problemas da sociedade brasileira, e em particular da situação da pobreza. Foi ainda na Ação Católica que o padre cearense iniciou suas atividades sociais, colocando-se como defensor dos pobres. Foi dele a articulação para criar, no Rio de Janeiro, a Cruzada São Sebastião (1955) e o Banco da Providência (1959), que entre suas ações, incluía o combate à fome e à pobreza. Após o golpe militar de 1964, particularmente como arcebispo de Olinda e Recife, passou a ser também defensor dos perseguidos pela ditadura. Foi um dos inspiradores e criador da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, que desde então e até hoje realiza importantes ações no combate à fome. No fim dos anos 1960 e início dos 1970 era a voz da Igreja Católica da América Latina mais escutada e reconhecida no mundo, sendo por três vezes indicado ao prêmio Nobel da Paz, que a intervenção dos militares impediu a concretização.

Com a ascensão dos militares ao poder, o movimento pelas Reformas de Base morre, mas as organizações persistem, embora com novas direções e estruturas, além de funções, mais arrefecidas. O problema da fome como que sai de pauta, com a política de ocupação territorial que desloca populações agrárias tanto no nordeste quanto do sul para a Região Amazônia, a nova fronteira agrícola. Isso apesar de no Brasil ter ocorrido o milagre econômico da década de 1970. Dados do Estudo Nacional de Despesas Familiares – ENDEF 1974/75 demonstravam que 67% da população tinha um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde – OMS (COITINHO et al., 1991).

Com o advento do regime militar em 1964 as políticas públicas deixam de ter impressas as ideias de Josué de Castro. O chamado teórico da fome é exilado e não volta vivo desse exílio, pois falece em 1973 em Paris (NASCIMENTO, 2002). Nesse momento a alimentação, particularmente a fome, como questão política nacional, renova sua discussão no Brasil por ocasião da crise mundial de oferta de alimentos entre 1972 e 1974. Em um primeiro momento, as formulações relativas à política alimentar enfatizavam os problemas de disponibilidade agregada de alimentos, particularmente os grãos básicos. Num segundo, a superação da crise leva a uma situação de sobreoferta e de formação de grandes estoques (PESSANHA, 1998:23). Os primórdios da crise levam o governo militar a criar, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, órgão ligado ao Ministério da Saúde, que implantou diversas ações para combater à fome, como foi o caso do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) e do II PRONAN. O INAN foi considerado, por alguns estudiosos, um marco para as iniciativas públicas no campo da nutrição (BURLANDY, 2003b).

Na I Conferência Mundial da Alimentação, promovida pela FAO em 1974, ainda em meio à crise, a ideia da segurança alimentar estava quase que exclusivamente

<sup>16</sup> Título do filme-documentário de Erika Bauer, lançado em 2006, com fotografia do meu irmão André Carvalheira.

atrelada à produção de alimentos e a preços agrícolas. Isso veio, inclusive, a fortalecer o argumento da indústria química na defesa da Revolução Verde. Procurava-se convencer que o flagelo da fome no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o alto emprego de fertilizantes e agrotóxicos. A produção mundial, ainda na década de 1970, se recuperou, embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde, muito menos acabando com a fome no mundo (MALUF e MENEZES, 2009).

A partir daí, a discussão sobre segurança alimentar e fome teve seu foco na constatação da existência de situações de subnutrição em caráter permanente<sup>17</sup>, convivendo juntamente com a existência de grandes estoques de alimentos, seja em nível internacional, seja na esfera dos Estados nacionais e suas subdivisões. O debate se deslocou, em definitivo, para a garantia da capacidade de acesso da população aos alimentos, especialmente nos países em desenvolvimento.

Em 1979 inicia-se a abertura política, um importante fato que resulta na volta de vários intelectuais, militantes e ativistas de esquerda que vão criar algumas organizações não governamentais fundamentais para a construção da política atual de SAN. Isso porque a criação de organizações da sociedade civil estimulou a participação da sociedade na vida política do país via manifestações, pressões populares e outros mecanismos de participação social e democrática. Elas darão um novo rosto aos problemas de políticas públicas relativas a SAN. Entre as diversas organizações criadas naquela época, muitas delas tratavam diretamente do tema da fome, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase em 1981, no Rio de Janeiro; o Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro – CJC em 1979, no Recife; e a Pastoral da Criança, em São Paulo e Brasília, em 1983. Tais organizações desempenharam papel importante na formulação da atual PNSAN.

Dentre essas organizações, e no momento da abertura política, o Ibase, criado, dentre outros, por Betinho, que retorna do exílio, e o Instituto de Estudos da Religião – ISER, ao qual também esteve ligado, vão desempenhar papel relevante no Rio de Janeiro e no Brasil. Ambas, com suas ações específicas, vão contribuir para a dinamização do tema da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública brasileira. Para esse militante da sociedade civil, a fome, como outros problemas do país, seriam corrigidos se houvesse a transformação não apenas do Estado, mas sobretudo da sociedade. Como dizia: “para mim mais importante que o Estado é a sociedade” e “não quero o Estado no planalto, mas na planície” (PANDOLFI e HEYMANN, 2005:216).

Concomitante a esse processo de organização da sociedade civil, de participação social e socialização da política, emergem nessa época várias obras com um crescente interesse pela questão da fome. Todas elas tinham como pano de fundo o porquê da fome em um país que teve crescimentos extraordinários sucessivos do PIB na década de 70, mas que não conseguia dividir a riqueza, o que gerava a miséria de muitos. Entre as principais obras dessa época, e que vieram a influenciar a formulação da atual PNSAN não se pode deixar de citar: *Fome, Criança e Vida* (1982), de Nelson Chaves, trazendo

---

<sup>17</sup> No Brasil, apesar do milagre econômico da década de 1970, dados do Estudo Nacional de Despesas Familiares – ENDEF 1974/75 demonstravam que 67% da população tinha um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde – OMS (COITINHO et al., 1991).

importantes contribuições para a relação entre nutrição e a questão social; *Fome: um tema proibido* (1983), coletânea de artigos de Josué de Castro organizado pela filha e socióloga Anna Maria de Castro; *Raízes da Fome* (1985), organizado por Maria Cecília de Souza Minayo a partir de trabalhos apresentados no simpósio de 1983, homenagem aos 10 anos da morte de Josué de Castro; *O Que é Fome?* (1983), do professor da USP Ricardo Abramovay.

O debate não recrudesceu somente no Brasil, mas também no mundo. Internacionalmente, em 1981, Amartya Sen publica *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*, na qual demonstra que a fome ocorre não em razão da falta de alimentos, mas das desigualdades construídas nos mecanismos de distribuição de renda e de alimentos.

Na década de 1970, sobretudo na de 1980, o governo federal contava com um conjunto de programas de alimentação, nutrição e abastecimento que foram sendo implementados ao longo dos anos, muitos deles, superpostos. Assim é que o governo federal chegou ao final da década de 1980 operando 12 programas de alimentação e nutrição. São eles: Programa de Suplementação Alimentar – PSA; Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC; Programa de Alimentação Escolar – PAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE; Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM; e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Somente para o grupo materno-infantil havia quatro programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar. Esses programas eram operados pelo INAN e por mais três instituições do governo federal: Legião Brasileira de Assistência – LBA, Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEHAC e Fundação de Assistência ao Estudante – FAE (PELIANO, 2001). Nenhum desses órgãos ainda existe.

Os anos 1980 foram frutíferos para intervenções do Estado no campo das políticas públicas de alimentação e nutrição, principalmente em face do processo de redemocratização e da proliferação de novas organizações da sociedade civil, uma expressão dos novos movimentos sociais da esfera da reprodução da força de trabalho (associações de bairro ou de vizinhança) que proliferaram no país desde os anos 1970. O papel dessas organizações foi reconhecido e incorporado na nova Constituição Federal<sup>18</sup>, proclamada em 1988. Elas foram reconhecidas, em seus formatos organizativos (associações diversas e organizações não governamentais) como atores e agentes essenciais na implantação de muitas políticas públicas que necessitavam um formato descentralizado, particularmente no campo da saúde e da assistência social, com repercussão direta sobre a segurança alimentar e nutricional.

---

<sup>18</sup> O art. 204 estabelece a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, o que inscreve a participação como direito do cidadão e dever do Estado (CUNHA in AVRITZER, 2010).

Em que pese a rica experiência brasileira em programas de alimentação e nutrição, as avaliações sobre seu desempenho até os anos 1980 não foram muito favoráveis, destacando-se os seguintes aspectos:

- os programas, sobretudo os de distribuição gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas;
- os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente. Em 1989, os 12 programas existentes absorveram cerca de US\$ 1 bilhão (PELIANO e BEGHIN, 1994);
- os programas apresentaram descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos;
- as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas;
- os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades atendidas;
- a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la (PELIANO, 2001).

A construção da segurança alimentar e nutricional como política pública, entre o início do séc. XX até o final dos anos 1980, tem um significado restrito e uma dimensão menor quando comparada ao período que se inicia com essa década. Nesse novo período a política de SAN recebe outro sentido e outra dinâmica.

## 1.2. Nascimento da SAN e do Conseal

O campo da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN se constituiu no entorno de “um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas com os alimentos e a alimentação, sejam elas de iniciativa governamental ou não governamental” (MALUF, 2007:12). E nesse novo processo compreender o papel da sociedade civil é um importante elemento para entendê-la.

De acordo com Maluf (2007), o enfoque contemporâneo de SAN no Brasil tem duas formulações oriundas de dois eventos distintos nos anos 1980: um mais técnico e outro político. O primeiro marca o nascimento no setor público do conceito de segurança alimentar, formulado por técnicos e consultores engajados na elaboração do documento Segurança Alimentar – Proposta de uma Política de Combate à Fome para a Secretaria de Planejamento do então Ministério da Agricultura (2007:80). A concepção assumida pelos técnicos assemelhava-se àquela que a FAO então adotava, com ênfase na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos. Nessa oportunidade também se propôs a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CANN, formalmente ligado a uma secretaria especial, diretamente vinculada à presidência da República (Instituto Cidadania, Projeto Fome Zero, 2001:12).

O segundo evento, em 1986, no governo Sarney, foi a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde. “A

conferência lançou um conjunto de proposições que também se tornaram referências permanentes, estando na origem da posterior incorporação do ‘adjetivo nutricional’ à noção de segurança alimentar entre nós” (MALUF, 2007:81).

Os dois eventos também demarcam pela primeira vez a ideia de se criar um conselho consultivo de políticas públicas relacionadas à questão do combate à fome e do acesso ao alimento em nível federal. Entre as propostas da conferência é indicada a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN. “Note-se, ainda, que a conferência sugeriu a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integrado por conselhos e sistemas nas esferas estadual e municipal, proposição que viria a ser retomada em 2004, pela II Conferência Nacional de SAN e pelo Conseia” (*ibid*).

Obviamente a proposta de criação do conselho não teve consequência prática. O governo Sarney estava mais preocupado com a inflação, a dívida externa, o desemprego, e outros problemas macroeconômicos que assolavam fortemente o país. Contudo, as bases conceituais e a engenharia institucional estavam lançadas.

Ainda em 1986 também é implantado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC, pelo governo Sarney, para atender às famílias com renda mensal total de até 2 salários mínimos e com crianças de até 7 anos de idade. O programa foi muito malsucedido em sua abrangência e gestão. Entretanto, foi a primeira experiência em grande escala de distribuição de cupons de alimentos no Brasil (BELIK, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI, 2001).

Os anos 1980 caracterizam-se, igualmente, e sobretudo, pelo processo de redemocratização e pela proliferação de novas organizações da sociedade civil (associações de bairro, movimentos sociais, organizações não governamentais etc.). Como citado anteriormente, seus papéis foram considerados na Constituição Federal de 1988 como relevantes na formulação e implantação das políticas públicas que se tornaram descentralizadas, como saúde e assistência social, ambas de interesse direto para a SAN. Já os programas governamentais do início da década de 1980 eram marcados pela presença de comissões e comitês que contavam com a presença de representantes da sociedade civil (BARCELOS, RÉOS, SILVA, CÔRTES, 2009). O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN (1973-1997), vinculado ao Ministério da Saúde, responsável pela política de alimentação e nutrição no Brasil no período, teve como parte de seu organograma o Conselho Consultivo Técnico Científico em Alimentação e Nutrição. Um conselho que parece ser um primeiro esboço, obviamente sem uma forte participação social, do atual Conseia<sup>19</sup>.

Em 1991 é instituída a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome (IPEA, 1993a) no Congresso Nacional e, no mesmo ano, o Governo Paralelo<sup>20</sup>, constituído por partidos de esquerda que perderam a eleição de 1989, lança a proposta Política Nacional de Segurança Alimentar. Na proposta também constava a criação do Conseia, retomando a sugestão da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. O país vivia uma grande agitação política com a CPI da fome, e é nesse contexto favorável que o

<sup>19</sup> O Professor Malaquias Batista, atual conselheiro do Conseia, foi membro desse Conselho Consultivo ligado ao INAN.

<sup>20</sup> Criado pelo Partido dos Trabalhadores e outros de esquerda que perderam a eleição de 1989, com a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva.

Governo Paralelo lança sua proposta de Política de SAN, que previa uma abordagem estrutural da questão da fome e da miséria, com ações de curto, médio e longo prazos.

O impeachment-renúncia do então presidente Fernando Collor de Melo foi resultado de uma grande mobilização nacional contra a corrupção de seu governo. Culminou na articulação da sociedade civil para fazer frente não só à malversação dos bens públicos, mas também às mazelas sociais a que o Estado não mais conseguia responder, sendo a fome uma delas. O Movimento pela Ética na Política foi fruto desse período. Em julho de 1992, no Rio de Janeiro, representantes de mais de duzentas entidades da sociedade civil criaram o Movimento Democrático pelo Fim da Impunidade, posteriormente rebatizado de Movimento pela Ética na Política (MEP), liderado por Betinho. A iniciativa contribuiu, entre outras consequências, com o *impeachment* em setembro do mesmo ano.

A hegemonia neoliberal adotada a partir do governo Collor de Mello levou a retrocesso nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição. Dos programas existentes de quando da sua posse em 1990 sobraram apenas o Programa de Alimentação Escolar (atualmente Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Foi o fim de importantes instituições, como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a eiva neoliberal, embora de forma organizada e menos turbulenta, se manteve. E o desmonte dos programas de alimentação e nutrição continuou. Assim, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN foi extinto em 1997. O neoliberalismo então vigente empobrecia o campo da SAN.

Como resposta a esse retrocesso, surgiu a mobilização social como indutor do enfrentamento da fome, tendo como sua expressão principal a grande campanha nacional Contra a Fome e a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza, o Betinho. A expressiva participação da sociedade brasileira na Ação da Cidadania, também chamada de Campanha contra a Fome, foi demonstrada em trabalho de Leilah Landim (1998), ao apresentar os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, em 1993. Nela a autora sinaliza como 68% da população brasileira maior de 16 anos declarou conhecer ou ter ouvido falar da campanha nacional contra a fome. Além disso, 32% dessa mesma população informou ter participado ou contribuído para a campanha de alguma forma.

Muito do dinamismo em relação à questão da fome no Brasil se deve à figura de Betinho, que integrou em 1992 uma das maiores conquistas da sociedade civil. Ele fazia parte da liderança do Movimento Pela Ética na Política, que culminou na criação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A Ação da Cidadania, como ficou sendo conhecida posteriormente, teve seu auge entre junho de 1993 e junho de 1994, quando o Brasil viveu um dos movimentos mais solidários de sua história: 25 milhões de pessoas contribuíram de alguma forma – com doação de dinheiro, de alimentos e roupas – e outras 2,8 milhões se engajaram diretamente na campanha, metendo a mão na massa em um dos 4 mil comitês da Ação da Cidadania que foram criados em todo o país (MAGALHÃES, 1999).

A apropriação, por esse movimento, da proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional consagrou o tema como referência na agenda política

nacional. Assim, no governo Itamar Franco (1993/94), a questão adquire nova dimensão. Impulsionada por essa mobilização nacional, com uma participação social intensa, foi assumido definitivamente o enfoque da segurança alimentar e nutricional no país (PELIANO, 2001).

Em resposta ao documento entregue pelo Governo Paralelo, somado ao movimento de mobilização nacional da campanha do sociólogo Betinho, o então presidente Itamar Franco toma como primeira iniciativa a elaboração do *Mapa da Fome no Brasil*, organizado pelo Ipea<sup>21</sup>, que teve papel destacado na própria articulação entre Estado e Sociedade civil. A publicação do *Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*<sup>22</sup> demonstrou um número alarmante de 32 milhões de pessoas que passavam fome na época (PELIANO, 1993).

Outra iniciativa do governo Itamar e da sociedade civil foi a elaboração do *Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo* (CRUSIUS, 1993)<sup>23</sup>, no qual todos os ministérios apresentaram seus compromissos de ação. As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida – COEP com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social, instituição atuante até hoje. Segundo Takagi, teve papel fundamental nesse resultado a formação de uma equipe de apoio no Ipea, dirigida pela socióloga Anna Maria Peliano, da Coordenação de Políticas Sociais (TAKAGI, 2006:40).

Ao Ipea também foi incumbida a missão, a pedido do então presidente Itamar Franco, de avaliar a Política de Segurança Alimentar apresentada pelo Governo Paralelo. Na sua avaliação houve uma recomendação expressa em relação à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Consea.

Itamar Franco, então, constitui em 24 de abril de 1993, por meio do Decreto 807, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea, órgão de aconselhamento da presidência da República, composto por nove ministros e 21 representantes da sociedade civil, além da secretaria geral da presidência. Ao Conselho foi dada a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais então existentes, e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria – PCFM, norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria Estado e Sociedade e da descentralização (IPEA, 1993a).

O Consea tinha caráter consultivo e era vinculado à presidência da República, com participação, já citada, de representantes do governo e da sociedade civil. Integravam o Consea os ministros das pastas da Justiça, da Educação, da Cultura, da Fazenda, da Saúde, da Agricultura, do Trabalho, do Bem-estar Social e do Planejamento, e ainda o secretário geral da presidência da República. Da parte da

<sup>21</sup> Teve papel fundamental nesse processo a formação de uma equipe de apoio no Ipea, dirigida pela socióloga Anna Maria Peliano da Coordenação de Políticas Sociais (IPEA, 1993b).

<sup>22</sup> Foram estudos coordenados pela socióloga Anna Maria Peliano, lançados em 1993.

<sup>23</sup> Os coordenadores do Plano, além da então Ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, Yeda Crussius; Herbert de Souza, o Betinho, pelo Ibase; Dom Mauro Morelli, Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias; Anna Maria Peliano do Ipea; Denise Paiva, assessora especial do presidente da República, e Josenilda Brant, presidente do INAN.

sociedade, foram escolhidos 21 representantes, dos quais 19 indicados pela Ação da Cidadania (I CONFERÊNCIA NACIONAL, 1995:16).

Na sua criação competia ao Consea propor e opinar, entre outros assuntos, sobre

I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não governamental; II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas; III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade (Decreto 807 de 1993).

O Consea, no seu início, foi uma experiência curta que não durou 2 anos, de abril de 1993 aos primeiros dias de janeiro de 1995<sup>24</sup>. Era uma espécie de conselho de políticas sociais, pois não tratava somente de segurança alimentar, mas também de diversos outros assuntos, como por exemplo, trabalho escravo, assistência social, educação e pobreza. Um conselho bastante atuante e respeitado na época, na opinião de Denise Paiva (2009).

Quando da criação do Consea em 1993 as ações governamentais em abastecimento, alimentação e nutrição recebem um impulso, uma outra dinâmica, em função, sobretudo, das iniciativas e pressões da sociedade civil ante o Estado. Mas o encontro entre representantes do governo e da sociedade civil ocorreu com desconfiança e contradições diversas, como afirma um dos entrevistados: “desconfiança muito grande por parte da sociedade civil e mesmo do governo”. Vale dizer tensões e desconfianças que estão encravadas na natureza dos espaços societal e estatal, mas com raízes na história da sociedade civil no Brasil.

Nos anos 1990, de acordo com Maria da Glória Gohn, observa-se no cenário brasileiro a construção de “uma nova concepção de sociedade civil como resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, reivindicando direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção constrói uma visão ampliada da relação Estado-Sociedade (...). Isso resultou na criação de uma nova esfera, ou subsfera, entre o público e o privado, que é o público não estatal, e no surgimento de uma ponte de articulação entre essas duas esferas, dada pelas políticas de parcerias” (GOHN, 1995). A sociedade civil deixa de ser o espaço da resistência democrática, como nos anos 60/80, para ser um espaço de formulação e implantação das políticas públicas, sem que as desconfianças em relação ao Estado e sua pretensão unificadora fossem completamente dissipadas. Ocorre, portanto, o que se poderia denominar de um primeiro “adentramento” da sociedade civil no Estado, mas não sem conflitos<sup>25</sup>.

O primeiro Consea, instituído naquele período, além de atuar perante o governo federal, realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em Brasília, em

---

<sup>24</sup> Como já era anunciado no fim de 1994 pela equipe de FHC, no fim do Consea não se considerou esses primeiros dias do Consea em 1995.

<sup>25</sup> O segundo “adentramento”, e de forma distinta, se dá no governo Lula, em 2003.

1994, com amplo apoio das organizações da sociedade civil e quase dois mil participantes vindos de todo o país. A interrupção da curta experiência em nível federal, em 1995, não impediu que vários governos municipais e estaduais passassem a incorporar a referência de SAN entre suas ações (MALUF, 2007).

As propostas da I Conferência Nacional não conseguiram ter êxito, não tiveram eco no governo pós-Itamar, pois em 1994 o ex-ministro da Fazenda do governo Itamar e senador por São Paulo, Fernando Henrique Cardoso, ganha a eleição e extingue o Consea.

### **1.3. Extinção do Consea**

Para Maluf (2007), alguns fatores contribuíram fortemente para sua extinção: a novidade da temática, a transitoriedade do governo de Itamar Franco, a dedicada atenção dos “controladores” da política econômica brasileira e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto do governo quanto dos movimentos sociais e outros segmentos representados.

Com a extinção do Consea a partir de 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso cria em seu lugar o Conselho do Programa Comunidade Solidária, órgão consultivo da presidência da República, vinculado à Casa Civil. O Conselho era integrado por dez ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária (Ruth Cardoso, primeira-dama) e por 21 representantes da sociedade civil, sendo seus membros nomeados pelo presidente da República. Apesar de não ter a mesma característica do Consea, o Conselho do Comunidade Solidária, no período do governo de FHC, será estudado a fim de realizar comparações entre esses três períodos – governos FHC, Itamar e Lula – distintos e suas implicações para as políticas públicas de SAN.

Antes de sua extinção, em dezembro de 1994, o Consea lançou o documento *Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – As Dez Prioridades*, que foi entregue ao presidente eleito. O documento fornecia uma proposta inicial para a definição de eixos e prioridades para uma política de segurança alimentar, com base na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. No entanto, como é sabido, o governo não segue as diretrizes.

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso cria o Programa Comunidade Solidária. Todavia, apenas em 1996 este Programa terá um Conselho. Suas atribuições básicas eram

propor e opinar sobre as ações de combate à fome e à miséria; incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e ações que atuem no combate à pobreza e à fome; estimular a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, objetivando integração de esforços do governo e da sociedade (PELIANO et al., 1995:25).

O Conselho do Comunidade Solidária foi instituído no lugar do Consea, por meio do Decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995. O Consea foi extinto, dando lugar ao Comunidade Solidária, com a diferença marcante, entre outras de a presidência do seu

conselho ser indicada pelo presidente da República. O que não ocorreu na curta experiência do Consea, que teve como presidente do conselho um membro da sociedade civil, regra mantida atualmente (BURLANDY, 2003).

O Programa Comunidade Solidária, e seu conselho, teve importância no primeiro mandato (1995-1998), e conseguiu manter de forma mais limitada o tema do combate à fome na agenda pública, o que não aconteceu no segundo mandato (1998-2002). Neste, o Conselho do Comunidade Solidária pouco dialogou com as organizações não governamentais, principalmente aquelas com histórico sobre o tema, como Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, por exemplo.

A partir de 1999, o Comunidade Solidária sofreu alterações: suas atribuições originais de coordenar e de integrar ações de combate à pobreza em áreas de extrema vulnerabilidade social foram transferidas para outra instância, o Projeto Alvorada. Ao Comunidade Solidária coube a missão de induzir experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável e de promover iniciativas de parceria entre Estado e Sociedade civil.

Em paralelo, estabeleceu-se um Comitê Técnico Interministerial, com a participação da sociedade civil, que elaborou o documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em novembro de 1996. Um importante evento que retoma a questão da segurança alimentar no contexto político brasileiro, com a continuidade nos governos municipais e estaduais do enfoque da SAN em suas políticas públicas e a criação de conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional, como então ocorreu em quatro estados, destacando-se o caso de Minas Gerais (MENEZES, 2010).

A elaboração do documento brasileiro à Cúpula Mundial da Alimentação por uma comissão tripartite (governo, sociedade civil e iniciativa privada), bem como a significativa delegação que dela participou, possibilitou uma articulação maior entre as próprias organizações da sociedade civil. Um dos produtos dessa mobilização foi a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN<sup>26</sup>, em 1998, uma rede nacional que congrega organizações sociais, pesquisadores e técnicos governamentais, com ramificações na forma de fóruns estaduais. O Fórum representou um espaço de diálogo entre as organizações que tinham e têm relação com o tema, mas que não tinham espaço no Conselho do Comunidade Solidária. O FBSAN, que hoje ganhou mais o termo soberania, conta com mais de uma centena de entidades afiliadas, tendo desempenhado papel destacado na recriação do Consea em 2003, na composição da agenda do Conselho e na articulação com outras redes que mantêm interfaces com a SAN (reforma agrária, economia solidária, agroecologia, povos indígenas, populações tradicionais, etc.).

Apesar do fim do Consea e sua substituição pelo Conselho do Comunidade Solidária, “um programa aos moldes do Progresa no México e que diluiu a questão

<sup>26</sup> Uma articulação que se inicia em função da eleição para governadores, pois para presidente FHC tinha levado já no primeiro turno. Através desse espaço criado pela sociedade civil é feito contato com os governadores eleitos para que implementem o CONSEA em nível estadual, como ocorre em Minas Gerais, quando Itamar Franco nomeia o antigo presidente do CONSEA, dom Mauro Morelli, para coordenar o processo no estado.

alimentar.... ainda se realizam muitas ações importantes no campo da política de segurança alimentar”, observa um entrevistado. Alguns dos entrevistados, que estavam envolvidos na primeira experiência do Consea, manifestaram-se contrários à visão de que o primeiro governo de FHC foi de todo ruim e que não trouxe contribuição alguma no campo da SAN. Lembram, por exemplo, da preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação ocorrida em 1996, que teve o Conselho do Comunidade Solidária à frente, e da ideia da criação de um banco de dados sobre segurança alimentar pelo mesmo Conselho. Citam também a própria criação do Comunidade Solidária como algo positivo no início, com Anna Peliano como secretária executiva, que contava com 21 membros da sociedade civil e 10 ministros de Estado. Esses entrevistados reconhecem, no entanto, a perda de importância do tema. Um deles considera

o Programa Comunidade Solidária, coordenado pela antropóloga e então primeira dama Ruth Cardoso, com uma concepção problemática ao implementar vários projetos, e se desse certo viraria política pública. (...) Era forte a tensão entre pobreza e fome. Ela achava que enfocando no problema da pobreza a fome iria ser resolvida. Sabíamos que era um erro não ter ações específicas e abrangentes na área da segurança alimentar e nutricional. Não dá para resolver a pobreza e, enquanto isso, as pessoas morrem de fome. (...) No início do Programa eram envolvidos os municípios mais pobres do país, cerca de 300, que logo no segundo ano passou a mais de mil e se expandiu, como o Fome Zero, muito rapidamente. Trabalhava-se com a concretização da alimentação escolar para todas as crianças em idade escolar, geração de emprego e renda, alfabetização solidária etc.

Deve-se mencionar, também, as Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária nos anos de 1996 e 1997 como outra ação importante que ajudou a abrir o diálogo com a sociedade civil e estabelecer ações para a construção de políticas públicas. Contudo, a ênfase do Conselho estava no desenvolvimento local como tema e orientação do Programa. Contudo, não teve grandes resultados, pois as demandas das comunidades, complexas e que requerem respostas integrais, não poderiam ter como solução a implementação de “projetos”. Sua solução requeria políticas públicas intersetoriais, uma ideia defendida por Anna Peliano, Flávio Valente, Nathalie Beghin, Renato Maluf, Francisco Menezes e outros. Na época serviu como crítica, mas no futuro funcionou como apporte decisivo na construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Melhor ainda, veio a inspirar parte de seus princípios.

Um indicativo que governo federal mantinha algum interesse no campo da SAN foi a aprovação, em 1999, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, no Ministério da Saúde. Tal política que não abrange outros elementos que compõem a política de SAN, como a agricultura, a reforma agrária, os programas de transferência de renda etc., mas é basilar para a saúde. Configura-se como outra porta de entrada no campo da SAN no Brasil.

Em 2001 ocorreu o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar em Havana, reunindo diversas organizações da sociedade civil, inclusive brasileiras, como o Movimento dos Sem-Terra. Nesse Fórum foi definido e, sobretudo, defendido o conceito de soberania alimentar em contraposição ao de segurança alimentar e nutricional, noção acusada de não representar os interesses dos agricultores familiares. A soberania alimentar veio a se somar aos Direitos Humanos à Alimentação Adequada -

DHAA e à alimentação saudável, e em seguida veio a integrar o campo da SAN, como referenciais setoriais, conforme a análise cognitiva de políticas públicas denomina. Referenciais que delimitam os atores e interesses em jogo, e que serão desenvolvidos no capítulo seguinte.

Já no final do governo de FHC surge o Projeto Fome Zero, apresentado ao debate público em outubro de 2001 pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva. O projeto coordenado pelo então professor da UNICAMP indicava o Consea como uma experiência a ser retomada. O que realmente ocorreu, assim que o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em 2003.

A discussão em torno do combate à fome também se acalora com o relatório apresentado pelo sociólogo suíço Jean Ziegler, relator da ONU para o Direito Humano à Alimentação, no final de 2002. Suas críticas causaram grandes debates e polêmicas no Brasil, em parte pelo fato de se estar em ano eleitoral. Oficialmente o relatório das Nações Unidas foi apresentado no Brasil, na Comissão de Direitos Humanos em abril de 2003, com base na visita do relator ao país, entre 1º e 18 de março de 2002.

Após a visita do relator e a repercussão do relatório, FHC decreta em 13 de maio de 2002 a instituição do Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação. O conselho não chega a ser instalado, pois não tem acolhimento por parte da sociedade civil frente à desarticulação definitiva dos programas sociais e ao vazio das políticas públicas de SAN (VALENTE in ROCHA e BERNARDO, 2004).

Com a eleição de Lula, pela primeira vez é criado um ministério com o objetivo primordial de combater a fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, comandada pelo mentor do projeto Fome Zero, José Graziano da Silva. A redefinição das políticas sociais levou a que esse ministério se transformasse, em 2004, na secretaria nacional da PNSAN do atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no qual foram reunidas as ações de assistência social e os programas de transferência de renda. Depois de forte perspectiva em torno do programa e de forte desgaste provocado por sucessivas críticas na mídia, o Programa Fome Zero foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso de ações executadas pelo MDS e outros ministérios com a finalidade de erradicar a pobreza e a fome no Brasil.

#### **1.4. Retomada do Consea e o Fome Zero**

Com a posse do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, é recriado o Consea. Aliás, não só o Consea como vários outros conselhos. Para ilustrar, o Ipea (2010) fez um levantamento e constatou que a maior parte dos conselhos nacionais foi criada posteriormente à promulgação da Constituição de 1988. Apenas cinco dos conselhos analisados foram criados anteriormente, o que não surpreende, pois foi a Constituição Federal que estabeleceu as bases normativas para a expansão dos conselhos. No quadro abaixo é possível observar a contínua expansão do número de conselhos nacionais nas duas últimas décadas, com destaque para os anos 2000, quando foram criados 16 conselhos. Quando se organizam os períodos de acordo com os últimos cinco mandatos presidenciais pode-se verificar que, na gestão de Collor e Itamar (1990-1994) e nos dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), houve

um crescimento estável e tímido do número absoluto de conselhos – em média 3,6 por mandato. Os dois últimos mandatos presidenciais registram um padrão bem diverso: no primeiro governo Lula (2003-2006), atinge-se um pico com a criação de 13 conselhos, isto é, metade de todos os conselhos atualmente existentes. Criaram-se mais dois no segundo mandato (2007-2010), conformando-se, assim, média de 7,5 conselhos por mandato (IPEA, 2010:573).

**Quadro 1 – Conselhos nacionais criados por período, 1930-2010**

Décadas	Quantidade	Mandatos presidenciais	Quantidade
1930-1939	1	Até 1989	5
1940-1959	0	1990-1994	4
1960-1969	2	1995-1998	4
1970-1979	0	1999-2002	3
1980-1989	2	2003-2006	13
1990-1999	10	2007-2010	2
2000-2009	16	2011-2014	-
Total	31	Total	31

Fonte: Secretaria geral da presidência da República. Elaboração Ipea, 2010.

Nesse contexto, o Consea é criado por meio do Decreto 4.582 em 30 de janeiro de 2003. Sua existência foi confirmada pela Lei 10.683 de maio de 2003, em ambos recebendo mais um termo e tornando-se o que é hoje, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, embora mantendo a sigla Consea. O governo Lula recriou o Consea com abrangência interministerial e localizado na presidência da República, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes. Em 2003 o Consea era formado por 59 conselheiros, sendo 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil. Na gestão seguinte, iniciada em 2007 por Renato Maluf, após a III Conferência Nacional de SAN a composição do conselho ficou definida em 57 conselheiros, sendo 38 da sociedade civil e 19 ministros. Uma composição que permanece até hoje, na gestão de Maria Emilia Pacheco iniciada em 2012.

Esse Decreto 4.582 é o primeiro instrumento legal a citar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Seu primeiro artigo estabelece que o Consea “tem como objetivo propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Poder Executivo”. Ainda de acordo com o decreto, compete ao Consea propor e pronunciar-se sobre as diretrizes, os projetos e ações prioritárias dessa política.

Em abril de 2003 o sindicalista Luiz Marinho<sup>27</sup> assume como presidente do Consea e dá sequência ao ciclo de conferências, promovendo a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em março de 2004. O principal resultado desta Conferência é a proposta do que vem a se concretizar com a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan. Foi a primeira experiência do Consea na geração, negociação e aprovação de um projeto de lei (MENEZES, 2010).

<sup>27</sup> Segundo se levantou nas entrevistas, a presidência de Luiz Marinho, com histórico no sindicalismo do ABC, mas que não tinha experiência com o tema da SAN, serviu para apaziguar a disputa existente entre o setor religioso e o FBSAN, um apoiando o antigo presidente do Consea no governo Itamar, dom Mauro Morelli, e o outro, Francisco Menezes, que em 2004 efetivou-se no cargo.

Nesse início do governo Lula, o tema da fome volta a constar na agenda política nacional de forma muito intensa. A sociedade brasileira volta-se cheia de expectativas para o Programa Fome Zero. A política de SAN torna-se um objetivo estratégico a ser perseguido por um conjunto diversificado e articulado de órgãos, ações e políticas públicas. Como se não bastasse, do mesmo modo outros temas entram na agenda da construção da política de SAN, como os transgênicos, programas de transferência de renda e agricultura urbana. O fato de se tornar foco de interesse acarretou o aumento das ações que compõem essa política e reforço das articulações do Consea com as organizações da sociedade civil e com outros órgãos do poder público.

O início do governo Lula foi marcado por uma euforia em torno do combate à fome, e as expectativas em cima do Consea recém-criado também foram expressivas. As discussões sobre essa retomada foram intensas e com conflitos sobre seu papel no novo contexto que se configurava. Como esclarece Menezes,

O Consea surge primeiro por uma proposta que vem da sociedade e que restaura, é interessante ver isso, algo que já tinha sido experimentado durante o período do governo Itamar Franco, por proposta do então governo paralelo, que tinha o PT à frente. Na verdade, o governo trabalhava sobretudo com a ideia do Fome Zero que era – digo era, porque está ocorrendo um processo intenso de transformações, e é bom que seja assim – um conjunto de políticas em que a participação da sociedade era vista em seu lado filantrópico, alguma coisa que tinha sido praticada em décadas anteriores e não absorvia a possibilidade de participação da sociedade, com força para construir propostas de políticas junto com o governo. Falo isso com tranquilidade porque critiquei muito, a partir do FBSAN. O primeiro ano do Conselho foi difícil, apresentou resultados a partir da insistência, sobretudo de alguns conselheiros da sociedade civil. (...) Havia uma certa resistência. Independentemente da tendência de admitirem a participação, quando chegam ao governo têm como que uma tentação ao pragmatismo, em que processos com muita discussão podem ser vistos como atravancadores (...). Tanto governo quanto sociedade têm que aprender o caminho da participação nos tempos de cada um, tempos de governo e tempos de sociedade. (...) Existem setores no governo muito receptivos e desejosos do funcionamento efetivo das instâncias de participação. Mas não existe ainda no país uma cultura de participação, nem no governo, nem na sociedade. E essa é uma construção longa e difícil. (...) Dentro deste mesmo governo a ideia de democracia participativa está longe de ser unanimidade (MENEZES in TEIXEIRA, 2005:68, 69, 71-84).

Em 2004 o MESA é incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS como Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. O ministério também agregaria as atribuições da assistência social, antigamente ligada à previdência social, bem como o programa Bolsa-Família<sup>28</sup>, que se tornaria o carro-chefe do MDS. O MDS substituía o primeiro ministério criado para esse fim, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, que durou de janeiro de 2003 a janeiro de 2004. No mesmo ano é extinto o Conselho do Programa Comunidade Solidária, na mesma lei – Lei 10.869 – que criou o

<sup>28</sup> O Bolsa-Família utilizou o cadastro unificado, que se iniciara no governo anterior, e se inspirou no Programa Bolsa-Escola do governo Cristovam Buarque em Brasília, criado em janeiro de 1995.

MDS. A extinção do MESA, conjuntamente com as causas apontadas por Takagi (2006), também foi em parte pressão da sociedade civil, principalmente do FBSAN, que considerou uma “correção de rumos” (MENEZES in TEIXEIRA, 2005). Uma política que se pretendia intersetorial não poderia permanecer ligada a um só ministério.

Interessante observar que a experiência americana do *Food Stamp Plan* e a tentativa de Josué de Castro de o implementar no Brasil é retomada no governo Lula quando da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA em 2003, atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. O MESA criou o Cartão Alimentação, depois reformulado para o Programa Bolsa-Família, que também agregou o Bolsa-Escola do Ministério da Educação, o Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde, o Vale-Gás do Ministério de Minas e Energia e o Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde.

Em dezembro de 2004 é instituída a Portaria 960, que aprova o Regimento Interno do Consea, organizando suas atividades. Em 2006 é sancionada a Lei 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, estabelecendo o Consea como participante. É a lei marco para o setor. Com ela o Estado passa a ter obrigação de “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (Cap. I, art. 2º, § 2º, Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006).

A Losan representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial de política pública. Seu embrião surgiu durante a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em 2004. Desde então, o Consea, o MDS e um grupo interministerial investiram na elaboração do texto, um processo bem analisado pela tese de Anelise Pinheiro (2009) e comentada por Menezes (2010).

Um ano depois, o Consea é regulamentado pelo Decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007, os quais dispõem sobre suas competências, composição e funcionamento. Revoga o Decreto 5.079, de maio de 2004, que organizava o Consea de forma um pouco diferente, conforme veremos no capítulo 3.

Após a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Olinda, 2004) a presidência do Consea passa a ser exercida por Francisco Menezes, representante do Ibase. O Conselho desempenha papel essencial na articulação com o Congresso Nacional para a aprovação da Losan e dá ênfase ao aumento da transferência do recurso *per capita* para a alimentação escolar. Do mesmo modo realiza a III Conferência Nacional de SAN em julho de 2007, em Fortaleza, que trouxe como resultado diretrizes e prioridades para a construção do Sisan e para a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, conforme prevê a Lei 11.346/2006. A referida lei atribui ao Consea o papel de transformar as deliberações da conferência em propostas a serem encaminhadas ao governo federal (MALUF, 2007). Para uma análise sobre as Conferências de Segurança Alimentar no Brasil deve-se consultar a tese de Silvia Zimmermann (2011). Sua conclusão indica 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. Nela também há uma análise detalhada da trajetória do campo de SAN no governo Lula.

No primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) houve uma elevação continuada do poder de compra do salário mínimo, com repercussões nos valores pagos com aposentadoria e benefícios da assistência social, e do crescimento do emprego, o primeiro eixo de atuação do Fome Zero, que implementou ações diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação da população de baixa renda. A principal ação do governo foi a imediata instituição e rápida expansão de um programa de transferência de renda, o Programa Bolsa-Família. O acesso foi também promovido pelo remodelamento e ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à expansão de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos. Estudos indicam que a renda transferida a famílias de baixa renda e a alimentação oferecida nas escolas são as principais formas de acesso à alimentação para essas famílias<sup>29</sup>. As famílias atendidas pelo Bolsa-Família gastam sua renda principalmente com alimentação. Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar teve, até 2008, a média de aproximadamente 35 milhões de refeições diárias oferecidas gratuitamente nas escolas públicas em todo o país para as crianças de 0 a 14 anos do Ensino Fundamental, incluindo creches e pré-escolas. Mencione-se ainda o Programa de Alimentação do Trabalhador implementado por meio de empresas que recebem incentivos fiscais com vistas à complementação alimentar dos trabalhadores de baixa renda.

O segundo eixo de atuação do Programa Fome Zero esteve voltado para o fortalecimento da agricultura familiar, parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas no país e principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado doméstico. A importância da agricultura familiar no processo de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, embora quase consensual no país, segue suscitando questões que são objeto de intenso debate. Isso em razão das diferentes visões entre as organizações da sociedade civil, governos e iniciativa privada, sobre a coexistência de modelos distintos de agricultura representados nas categorias de agricultura familiar e agricultura patronal (ou agronegócio). Coexistência que se expressa também institucionalmente em dois ministérios, o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e o do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Apesar de ocupar apenas um quarto da área, a agricultura familiar responde, no Brasil, por 38% do valor da produção ou R\$ 54,4 bilhões (US\$ 32 bilhões), segundo dados do último Censo Agropecuário de 2006 (IBGE). Mesmo cultivando uma área menor em relação à agricultura patronal, pode-se afirmar que a agricultura familiar é a principal responsável por garantir a segurança alimentar do país, pois responde por 87% da produção nacional de mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo. Ainda de acordo com o censo, ela é também a principal geradora de empregos, concentrando 12,3 milhões de trabalhadores agrícolas, correspondendo a 74,4% do total de trabalhadores ocupados no campo (IBGE, 2006).

---

<sup>29</sup> A esse respeito, consultar Repercussões do Programa Bolsa-Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. R. Janeiro, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, 2008.

Logo no início do Fome Zero instituiu-se um Plano de Safra específico para essa categoria de agricultores, englobando, de um lado, a ampliação do programa de crédito já existente com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e, de outro lado, a criação, por sugestão do Consea, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA. Este último, um dos principais exemplos de programa intersetorial que estabelece elos entre a oferta de alimentos proveniente da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos (alimentação escolar, hospitais, distribuição gratuita de alimentos, cadeias etc.) e, igualmente, para a formação de estoques. O PAA representou uma ruptura em relação não só ao PRONAF, como em relação ao seu antecessor, o Programa Pequeno Produtor Rural – PAPP, conforme demonstra Catia Grisa em sua tese (2012). A influência do Consea nessa evolução da política pública – de PAPP, passando por PRONAF e chegando ao PAA – voltada para o agricultor familiar fica muito clara em suas análises.

Como parte do eixo do Fome Zero voltado para o meio rural e as populações nele residentes, o enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN foi sendo incorporado, do mesmo modo, numa série de outras ações relacionadas com acesso à água pelas famílias rurais da região do Semiárido, com a condição específica dos povos indígenas e das comunidades rurais negras quilombolas<sup>30</sup>. Da mesma forma, com a proteção da sociobiodiversidade e dos conhecimentos tradicionais.

Com a retomada do Consea em 2003, surge a necessidade de se criar marcos legais para o campo da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN no Brasil. Esses marcos legais iriam transformar a SAN em uma “política de Estado e não de governo”, como repetidos entrevistados citaram quando se referiram à Losan. Esse marco legal significa estabelecer uma política pública, traduzida pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, e um sistema, similar ao Sistema Único de Saúde – SUS, já existente desde a Constituição Federal, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan.

Nesse sentido, por meio do Decreto 7.272, em agosto de 2010, foi instituída a política que regulamenta a Losan e garante financiamento para o setor, inclusive com aporte de recursos para a participação social, essenciais para a construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (FAO/IICA/CONSEA, 2009). O Conselho já havia manifestado a definição do que seria essa política quando da difusão da Losan, sob forma de um livreto em 2006:

Uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento, social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.

---

<sup>30</sup> Trata-se de comunidades que reivindicam a condição de descendentes de antigos escravos africanos que, ao fugirem da servidão, agrupavam-se em quilombos.

Uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional avança em relação às ações e programas desenvolvidos por esses diferentes segmentos ao promover os seguintes princípios:

- Intersetorialidade – significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor – materiais, humanos, institucionais – de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto;
  - Ações conjuntas entre Estado e Sociedade;
  - Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas;
  - Articulação entre orçamento e gestão;
  - Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais
- (BRASIL. CONSEA, 2006)

Com a mesma estratégia de transformar as ações espalhadas em vários ministérios em ações contínuas, intersetoriais e voltadas para a garantia do direito humano à alimentação, isto é, fazer com que existisse uma Política de Estado, por força da articulação e da campanha nacional realizada pelo Conselho em prol do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) no 64, em fevereiro de 2010. Ela altera o art. 6º da CF/88, para introduzir a alimentação como direito social. Uma conquista que será detalhada e discutida no capítulo 4.

Em 2010 vence a eleição a sucessora de Lula, a Presidente Dilma Rousseff. Logo no início, em 2011, houve uma certa inquietude dos conselheiros em relação a manter ou não o Consea na presidência. Temia-se que o Consea fosse deslocado para o MDS, algo que não veio a se concretizar.

Logo no início de seu governo, Dilma Rousseff anuncia o Programa Brasil sem Miséria, que possibilitaria o rebaixamento da SAN, como uma política com menor importância e espaço nas políticas sociais. Contudo as respostas a essa e outras questões não são possíveis de dar agora, quem sabe numa outra tese.

O processo histórico, portanto, insere a PNSAN na “ressaca” do projeto neoliberal, que levou à desarticulação das políticas de segurança alimentar e nutricional logo no início dos anos 1990. A construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional trilhou um caminho contra-hegemônico do projeto neoliberal. O Consea apresenta-se como um projeto democratizante, nos termos de Dagnino (2002), que se contrapõe ao projeto neoliberal. Esse é o contexto em que a política se estrutura. Um contexto em que dois projetos políticos se confrontam, segundo demonstra a tese de Zimmermann (2011).

A noção de projeto político da SAN é baseado em Dagnino et al. (2006). Para esses autores, um projeto político significa um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade, que orienta a ação de diferentes atores. 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 (2006:38-40).

De acordo com Zimmermann (2011), “a ação da sociedade civil mostrou-se fundamental para dar visibilidade ao que denominamos ‘projeto político democrático e

participativo da SAN<sup>31</sup>, que se caracteriza por uma valorização dos espaços de participação social em suas decisões políticas, como o Conseia e as Conferências” (p. 19). Continua ela,

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.

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 (ZIMMERMANN, 2011:22).

Analizar o Conseia e o seu papel na Política de SAN, portanto, é entender a capacidade de mobilização social significativa que seus membros conseguiram para essa política. Mobilização expressa em pressões e articulações políticas, monitoramento do ciclo das políticas, também em campanhas e nas conferências nacionais, sendo a primeira em 1994, em Brasília, a segunda em 2004, em Recife, a terceira em 2007, em Fortaleza, e a última em 2011, em Salvador. Todas com a presença dos presidentes da República, menos a última que não contou com Dilma Rousseff. São quatro conferências que concentram uma luta histórica para se fazer entender a política, o sistema e o campo de SAN como estratégicos para o Estado brasileiro. Juntam-se a isso a globalização e as mudanças geopolíticas no mundo – deslocamento do centro da economia para o pacífico, transformação da China na “fábrica” do mundo, surgimento dos emergentes BRICS<sup>31</sup> e aguda crise nos países do Norte – que imprimiram ao alimento, juntamente com a energia, uma dimensão estratégica sem precedentes.

### **1.5. Contextualização da política e do Conseia**

Duas conclusões podem ser extraídas deste breve capítulo, uma mais geral, sobre a política de SAN, e outro conjunto de observações mais específicas ao Conseia. Sobre a política, as ações do Estado brasileiro em relação à segurança alimentar e nutricional passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no séc. XIX, para intervenções contínuas e estruturais no séc. XX, até chegar a ações estratégicas e sistêmicas no início do presente milênio, expressa pela constituição do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que embrionários<sup>32</sup>. Uma trajetória, de certa forma, já apontada por Vasconcelos (2006).

O Brasil perpassou por três fluxos de decisões de intervenção pública. Essas intervenções coincidem com três períodos históricos da construção da política de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN no Brasil, que caracterizam a trajetória de construção da política de SAN. Até a metade do séc. XX, mais precisamente até o final da Segunda Guerra Mundial, predominavam ações esporádicas e imediatistas, de pouca

---

<sup>31</sup> Brasil, Índia, China e África do Sul.

<sup>32</sup> Como já visto no capítulo a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan não tem nem 5 anos de existência.

continuidade. Nesse primeiro fluxo de decisões, a fome era ainda uma questão e não um problema social. No segundo período, que se inicia nos anos 1940, logo após a Segunda Guerra, ocorrem intervenções um pouco mais contínuas e algumas estruturais, particularmente no segundo governo Vargas e governo Jango, mas também um pouco mais adiante no governo Itamar. A fome, nesse segundo momento, começa a ganhar foros de problema social, adentrando a agenda pública. Mas sofrendo as descontinuidades políticas que marcaram o período, com governos de feições e natureza distintas. E, finalmente, no terceiro período, que se inicia na primeira década deste século, incrementam-se ações estratégicas e sistêmicas. As ações do Estado que hoje estão em prática apontam para a consolidação do último fluxo de decisões de intervenção pública, que atualmente considera a participação da sociedade civil. A fome consolida-se como problema social de envergadura, ocupando um espaço destacado na agenda pública e transformando-se finalmente em política pública consistente. O campo da SAN assume outras feições.

Até a virada do séc. XIX a questão da fome não era percebida e analisada como um fenômeno social e político, como fenômeno provocado pelo homem contra o próprio homem, como afirmava Josué de Castro (1992). O Brasil Colônia e o Brasil Monárquico não tiveram ações efetivas de combate à fome (VILLA, 2000). A percepção sobre esse fenômeno era uma questão. A noção de problema social, passível de intervenção, só surgiu na agenda pública brasileira na segunda metade do séc. XX. A fome é encarada não apenas do ponto de vista médico-patológico e nutricional, mas também econômico, social e político. Não é mais encarada de forma natural, mas como um resultado de relações sociais; não apenas como um problema de produção de alimentos, mas de distribuição, armazenagem e, sobretudo, acesso pela população socialmente vulnerável. O alimento, com todas as suas implicações, ganha um conteúdo estratégico nas novas disputas internacionais.

Outra conclusão diz respeito ao Conseia. Em sua trajetória, o fato de terem existido três momentos institucionais diferentes – primeiro Conseia em 1993/1994, Comunidade Solidária e retomada do Conseia a partir de 2003 – leva a comparações entre o Conselho da Comunidade Solidária e o Conseia, e principalmente entre o Conseia do governo Itamar e do governo Lula, atualmente Dilma Rousseff. Os entrevistados nesta pesquisa apontam diferenças, mais do que similaridades<sup>33</sup>, sobretudo entre a experiência do “primeiro Conseia” e a retomada do Conselho no governo Lula, um “segundo Conseia”.

Parte dos entrevistados, principalmente aqueles que participaram da primeira experiência, indicam que a principal diferença é que o primeiro Conseia teve maior importância no contexto da época, em que havia pouca legitimidade do governo Itamar, vice-presidente de Fernando Collor. Itamar necessitava do Conselho como um interlocutor importante com a sociedade, já que também não havia uma base de apoio no Congresso, esfacelada com a saída de Collor. Com isso tornou-se um “super conselho”. “Vivenciei situações em que o Presidente do Conseia ordenou ações a um ministro de Estado, era uma época que realmente coisas surpreendentes aconteceram”, afirmou uma entrevistada. Esse contexto não emergiu no governo Lula, que teve significativa aprovação já desde o início. O Conseia retomado por Lula não foi

<sup>33</sup> Apontados entre os entrevistados: cargo de presidente do Conselho pertencer à sociedade civil; representação de dois terços da sociedade civil e um terço do poder público; diretamente ligado à presidência da República.

considerado por esses entrevistados como tendo papel de “o Conselho Social”, como supostamente seria no governo Itamar. Não teve, por isso, o mesmo espaço de manobra, a mesma relevância, o mesmo papel. Surgiram outros espaços e conselhos que retiraram do Conseia o status de “super Conselho”. Houve uma distribuição de pautas e assuntos antes da alçada apenas do Conseia para outros espaços, com outra institucionalidade e organização no governo federal.

Um argumento que corrobora essa interpretação diz respeito aos vários conselhos criados no governo Lula, tais como: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselho Nacional de Economia Solidária, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, além de Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, todos em 2003 e 2004, exceto o de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 1999. Todos tratam de temas afins ao Conseia, que muitas vezes se sobrepõem.

Por outro lado, os atuais conselheiros destacaram que no governo Lula (2003-2006 e 2007-2010) houve uma maior incidência por parte do Conselho nas políticas públicas, até porque o primeiro Conseia durou apenas dois anos. Não houve tempo para desenvolver-se plenamente e mesmo para se organizar como instituição (PELIANO, 1994a). Além disso, o contexto político a partir de 2003 foi muito favorável ao Conselho, pois um defensor seu desde a criação nos anos 1990 tinha chegado ao poder: o então presidente Lula. A criação de um ministério, apesar de criticado (MENEZES, 2005; VALENTE, 2004), e a dimensão de um programa como o Fome Zero não encontram paralelo na história da SAN no Brasil. Essa divisão entre dois grupos de opiniões, um mais a favor da primeira experiência, e outro da atual, foi percebido no curso da pesquisa com muita evidência.

Os entrevistados também divergiram sobre se o Comunidade Solidária seria uma continuidade do Conseia. Anna Peliano e Nathalie Beghin defendem muito claramente que os primeiros anos do Comunidade Solidária foram de certa continuidade, que teve relevância para a SAN, apesar das limitações que elas mesmas apontam.

Era forte a tensão entre pobreza e fome. Ela (Ruth Cardoso) achava que enfocando no problema da pobreza a fome iria ser resolvida. Sabíamos que era um erro não ter ações específicas e abrangentes na área da segurança alimentar e nutricional. Não dá para resolver a pobreza e enquanto isso as pessoas morrem de fome (entrevistada).

A maioria das entrevistas indicam que o Conselho do Comunidade Solidária não se orientou pelo enfoque da SAN, não foi uma continuidade do Conseia. No entanto, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, em que não houve um abandono por completo da temática, a Cúpula Mundial da Alimentação e a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição parecem momentos importantes. Certamente a retomada do Conseia em 2003 garantiu um novo patamar ao campo da SAN no Brasil, uma política que, embora embrionária, é constituída e se inscreve na legislação brasileira.

Na perspectiva de um balanço das ações do Conseia, aproveitando-se do estudo já realizado pelo Ipea sob a Coordenação de Anna Maria Peliano (1994a), denominado *II Balanço das Ações do Governo no Combate à Fome e à Miséria*, a ação contra a fome, do qual o Conseia é o maior protagonista, “é credora de três grandes contribuições

para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e c) ter ampliado, através do Consea, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas” (p. 57). Pode-se somar a essas contribuições o estabelecimento do marco legal de SAN no Brasil, como veremos no capítulo 4, e que o principal desafio deve se pautar pela construção e consolidação do sistema.

Dessa forma, o histórico da política de SAN não se fez sem lutas e sem instituições e agentes – individuais e coletivos – que tiveram ideias e representações sobre esse campo, dentro das ações do Estado brasileiro, construindo referenciais. Entender como se deu a construção das ideias, representações e conceitos de segurança alimentar e nutricional e outros referenciais do setor, relacionando com as políticas públicas, é também fundamental para compreender o contexto em que o Consea se insere. O próximo capítulo busca caracterizar e sistematizar as concepções dominantes no campo da SAN.

## CAPÍTULO 2

### OS REFERENCIAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Para analisar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, partindo do Consea como agente e ao mesmo tempo arena de confronto e construção dessa política, é necessário caracterizar e sistematizar as concepções dominantes no campo da SAN no que tange às políticas públicas. No fluxo contínuo de decisões e de procedimentos tomados diariamente pelo Estado é possível identificar certos sentidos nesse fluxo, delimitando uma política pública. Ela é caracterizada por algumas representações e conceitos que dão sentido a esse fluxo contínuo de decisões e procedimentos cotidianos, mais bem traduzido pelo conceito de referencial. Como aponta Muller (2003), o processo de construção de um referencial é uma produção de sentido, produção que se manifesta não só por leis e decretos, mas por signos e símbolos, e relações de poder.

O objetivo do capítulo é destacar os referenciais-chave na trajetória da política nacional de segurança alimentar e nutricional apontada no capítulo anterior. Uma abordagem que ajuda a compreender as representações e ações do Estado e da sociedade ao realizar políticas públicas é a análise cognitiva, setorial ou referencial da escola francesa de Sociologia Política e Ciência Política (MULLER, 2000). Autores como Pierre Muller, Bruno Jobert, Yves Surel, Paul Sabatier, Eve Fouilleux e James Mahoney<sup>34</sup> contribuíram para a discussão sobre políticas públicas, um campo do saber em ascensão no Brasil<sup>35</sup>. Compartilham uma abordagem que pretende entender o emaranhado das políticas públicas, em que o conhecimento, as ideias, as representações sociais, além do contexto histórico, político e social, fazem parte da análise.

No amplo campo de estudo das políticas públicas e as múltiplas variáveis que determinam uma política, Bruno Palier e Yves Surel (2005) afirmam que é possível estudá-la e compreendê-la, estabelecendo sentidos. Os elementos que compõem uma política pública podem ser apreendidos como parte de um fenômeno social, em que constam agentes específicos, campo de atuação determinado, institucionalidade própria, conflitos de interesse. Como afirma Muller, “cada política pública é antes de mais nada uma tentativa de agir sobre um domínio da sociedade”. Essa ação sobre a sociedade passa pela definição de objetivos – diminuir despesas sociais, limitar a poluição dos automóveis ou erradicar a fome, como é o caso do objeto da presente tese – que vão ser definidos a partir de uma representação do problema, de suas consequências e de suas possíveis soluções. Nessa perspectiva, as políticas públicas são mais do que simples processos de decisão dos quais participa um certo número de agentes. Elas constituem “o espaço em que uma sociedade dada constrói sua relação com o mundo, ou seja, com ela mesma” (MULLER, 2003:59).

<sup>34</sup> Apesar de Mahoney (2001) não ser especificamente da escola francesa de análise de políticas públicas, seu conceito de Path Dependence é bastante utilizado por ela (BOUSSAGUET; JACQUOT e RAVINET, 2006:318).

<sup>35</sup> Prova disso são os novos cursos de pós-graduação de políticas públicas que se abrem recentemente, como por exemplo na UFRJ e UnB, e o aparecimento de um grande número de estudos, pesquisas e artigos nas áreas de Sociologia Política, Administração Pública e principalmente Ciência Política.

Esses referenciais estão diretamente relacionados ao contexto e conjunturas históricas em que surgem. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN foi sendo construída com escolhas, ações, projetos e programas adotados que muito dependeram das concepções e representações que os seus agentes (e portanto, construtores) tiveram de si, dos outros e das regras do jogo do próprio campo. Nessa análise, a contribuição de Bourdieu será imprescindível com o conceito de campo, e mais especificamente de campo político. Do mesmo modo será levada em conta, obviamente, a literatura que discute a própria política de SAN e suas implicações nos referenciais. De uma perspectiva teórica, interessa à tese destacar alguns conceitos das Ciências Sociais que parecem importantes para ajudar a compreender o processo de construção da Política de SAN, considerando o Consea como *locus* de pesquisa, seu agente e arena simultaneamente.

## **2.1. Análise cognitiva de políticas públicas e o conceito de referencial**

Definir a influência do Conselho sobre as políticas não é uma tarefa nada fácil em função de uma sociedade civil e de um Estado brasileiro cada vez mais complexos e fragmentados. De acordo com Le Galés, as mudanças recentes ocorridas no contexto socioestatal poderiam ser assim resumidas:

- a multiplicação de atores (ou agentes) organizados na vida política e social;
- a tendência à diferenciação funcional dos programas de ação pública;
- o aumento dos alvos da intervenção pública;
- a multiplicação dos atores (ou agentes) intervenientes nas políticas públicas, como resultado das mudanças anteriores;
- a descentralização e a fragmentação do Estado;
- a erosão das fronteiras entre o público e o privado;
- o crescente papel dos atores privados nas ações públicas;
- a transnacionalização das políticas públicas;
- o papel cada vez mais importante da matriz de informação pela independência e complexidade dos assuntos políticos e sociais (LE GALÈS, 1995:16).

São características que podem ser aplicadas ao caso da política de SAN, em que há uma multiplicação de agentes envolvidos, incluindo não apenas os combatentes da luta contra a fome, mas também os atingidos por barragens, os agricultores familiares, os antitransgênicos, os celíacos, agroecológicos, os nutricionistas, entre tantos os que fazem parte do Consea.

A multiplicação de agentes implicados nas políticas públicas coloca o desafio de analisar não só a institucionalidade do Estado, mas também as organizações da sociedade civil. Assim, entre a sociedade política e a sociedade civil, para usar os termos de Gramsci, as redes de política pública se constituem numa resposta – principalmente em termos metodológicos – para se analisar a ação pública, como também as interações entre os diferentes agentes do Estado e os grupos de interesse.

Como observa Le Galès, a análise da política pública não focaliza unicamente o governo e o Estado, seus poderes e instrumentos, mas também se consideram os mecanismos alternativos de negociação entre os diferentes grupos e redes suscetíveis de tornar possível a ação governamental (1995:19). As redes de política, portanto, seriam uma categoria geral que permite englobar, mais que superar, os principais paradigmas de política pública (HASSENTEUFEL, 1995:91).

A tendência à diferenciação funcional dos programas de ação pública também se observa no campo da SAN como, por exemplo, o importante Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que se subdividiu em vários, a fim de atender a diferentes segmentos sociais e distintos interesses no âmbito dessa ampla categoria de agricultor familiar.

Os alvos de intervenção da ação pública de SAN também aumentaram, pois se antes a preocupação era com os subnutridos, hoje também é com os obesos. A preocupação com uma alimentação saudável inclui não apenas uma parte, mas toda a população brasileira. Os consumidores fazem parte dessa política. A própria SAN é um alvo de intervenção pública, sofrendo altos e baixos na história.

A descentralização do Estado é igualmente presente no campo da SAN, porque sem os esforços dos estados e municípios não existiria a política, muito menos o sistema nacional. Essa descentralização, a propósito, é condição para a existência do sistema de SAN.

Sobre a relação público-privado, é de se notar a quase inexistência deste setor no Consea. Os dirigentes de grandes empresas e representantes do setor privado preferem outras arenas e espaços para fazer valer seus interesses. Apesar de estarem presentes como membros do Consea não participam das atividades e são ausentes nas discussões travadas nesse espaço. É fato, no entanto, que os interesses privados, mesmo quando contraditórios, se fazem presentes nessa política. Presença por vezes intrigante como o é em relação à regulamentação dos transgênicos da CTNBio ou da publicidade de alimentos para o público infantil, para citar alguns poucos exemplos.

A complexidade do campo da SAN é ainda maior do que a presença intrigante de interesses privados possa suscitar. Veja-se, por exemplo, a dimensão da transnacionalização das políticas públicas, na expressão de Le Galès (1995). A crise dos alimentos, que se abateu no mundo em 2008, trazendo fortes distúrbios no preço dos alimentos e lançando o alerta aos países para que, de forma conjunta, atuem no mercado de alimentos, é apenas um exemplo entre tantos outros (CARFANTAN, 2009). A resposta à crise foi apontada como solução conjunta, portanto, de caráter transnacional.

São mudanças recentes de que o Estado não escapa. E assim como o Estado, a sociedade civil vem igualmente sofrendo mudanças. Processos de mudanças esses que impactam definitivamente na política pública de SAN, atualmente em construção. Nesse bojo de acontecimentos que envolve o Estado e a Sociedade, encontram-se as políticas públicas, também não mais explicadas tão facilmente. Embora cada setor de política pública que compõe o Estado tenha agentes, arenas, referenciais e dinâmica que lhes são próprias, esses setores se sobreponem, se articulam e se confundem, tornando mais difícil a compreensão de um campo como o de SAN.

Além da dificuldade de se definir concretamente o campo, no caso de SAN, há ainda dificuldades relativas ao estudo de uma instituição, no caso o Consea. Peter Berger e Thomas Luckmann (1987) acrescentam que as “instituições são construções sociais da realidade”. Os autores desenvolvem uma análise dos “processos de legitimação pelos universos simbólicos” que toma por base a intersubjetividade e a biografia individual. O esquema analítico não pretende responder às questões filosóficas

sobre o “conhecimento” ou a “realidade”, mas de que maneira aquilo que é socialmente reconhecido como “realidade” e como “conhecimento” ganhou essa dimensão, veio a ser, banalmente, assim. Em outras palavras, preocupam-se os autores em saber como certo “conhecimento” chega a ser socialmente aceito como “realidade”, independentemente de sua validade ou invalidade. Nessa perspectiva, todo “conhecimento” humano desenvolve-se, transmite-se e mantém-se por meio de situações sociais construtoras das verdades sociais, daquilo que denominamos de realidade.

A análise do Consea e sua influência nas políticas públicas não escapa desses fatores, por isso se optou por desvendar essa realidade construída, ou melhor, o processo de construção dessa realidade. Antes foi necessário conhecer o que é uma política pública e como são realizadas as análises de políticas públicas, a fim de se conhecer o universo de ação do Conselho.

De imediato observa-se uma ruptura na literatura: a análise de uma política pública não é o mesmo que uma análise política ou a análise de uma política. Na verdade, ela ultrapassa, e muito, a simples análise política, devendo ser simultaneamente sociológica e antropológica, ou seja, cognitiva em sua complexidade.

A análise cognitiva de políticas públicas privilegia o entendimento do Estado a partir de sua ação, do que faz ou deixa de fazer. Essa é a primeira ruptura que as análises das políticas públicas provocaram sobre a análise da política a que se refere Muller (2000). O Estado, até nos anos 1970, era visto como “uma empresa de dominação”, caracterizado por sua capacidade de impor uma ordem política global, encarado como solucionador dos problemas que surgiam e eram percebidos como tal pela e na sociedade. A análise das políticas públicas veio a se preocupar com o funcionamento do Estado, não por cima e em bloco, mas por baixo e em detalhes. Essa é a segunda ruptura, pois ao acentuar a observação dos resultados da ação do Estado o estudo das análises das políticas públicas “lançou dúvidas sobre a racionalidade da ação pública” (Muller, 2000:191), desmistificando o que seria um olhar onipresente e onipotente do Estado, em que a racionalidade era considerada uma medida para transcender a irracionalidade dos interesses privados.

A análise das políticas públicas nasce nos EUA, “rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (SOUZA, 2006:22). Na Europa, a área da análise de políticas públicas surge

como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo – produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006: 22).

Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro “país” fundadores a partir dos anos 1950: H. Laswell com o conceito de *policy analysis*; H. Simon com *policy makers*; C. Lindblom que incorpora outros elementos à formulação e à análise das políticas públicas, além das questões de racionalidade, tal como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse; e D. Easton, que traz a discussão sobre política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Vale também destacar C. Jones e sua teoria do ciclo de políticas públicas. Apesar de não ser um pioneiro sua ideia marcou profundamente a análise de políticas públicas.

Desse nascimento, de acordo com Muller (2004), as pesquisas de políticas públicas foram fortemente marcadas por uma tradição fundada sobre a noção de *Government*. Nesse sentido, a questão desse tipo de pesquisa é essencialmente pragmática: como a formação dos interesses pode conduzir à implantação de “boas” políticas, eficazes, correspondentes aos objetivos estabelecidos. Na Europa, ao contrário, continua o autor, “a tradição de Hegel à Marx Weber, passando por Karl Marx, colocou ênfase no conceito de Estado, ou seja, uma instituição que, de uma maneira ou de outra, domina a sociedade, a modela e a transcende”. Cita a dificuldade da análise da política pública ser aceita na França por uma comunidade científica nutrida de cultura jurídica. Todavia, acredita que a melhor maneira de se colocar a questão das políticas públicas é tentar aproximar as duas tradições (MULLER, 2004:4-5).

De acordo com Souza (2000) não há um consenso sobre o conceito de política pública. Ela a define, a seu modo, como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (2000:26). Já para Rua (1998), as políticas públicas (*policies*) são resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Uma política pública, geralmente, envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações, estrategicamente selecionadas, para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a se constituir em uma política pública conforme essa autora (RUA, 1998:232).

Uma política pública se insere em um contexto que a envolve, em que as concepções sobre o que são exercem um papel fundamental. O sentido de uma política pública não é sempre aquele fixado pelos gestores públicos. Certas políticas podem ter um sentido explícito (por exemplo, melhorar a habitação) e um sentido latente (segundo o exemplo anterior, modificar a composição social de um bairro). Uma política pode, inclusive, tomar a forma igualmente de uma ‘não decisão’ (MULLER, 2004:23).

Nesse âmbito, os estudos sobre o processo de construção de políticas públicas têm perdido seu caráter determinista ao se enquadrar cada vez menos dentro de lógicas lineares e racionais. Para complicar a análise e compreensão do processo de construção de uma política pública deve-se considerar que ela não está mais concentrado nas mãos de uma administração tecnocrata do Estado. A construção das políticas públicas tornou-

se “um procedimento mais difuso, interativo com a realidade social e econômica, dependente da conjuntura eleitoral, atravessada pelos interesses de diferentes categorias profissionais e segmentos sociais, sensível aos debates internacionais sobre os desafios globalizados” (BONNAL e LEITE, in 2011:18). Observa-se, continuam os autores Bonnal e Leite, um deslocamento do olhar dos pesquisadores, indo desde uma posição analítico-prescritiva até outra cognitiva, centrada no processo de elaboração de uma política pública. Há um abandono relativo das leituras em termos de ciclo de vida das políticas e da análise sequencial para um “enfoque mais aberto, fundamentado no reconhecimento do caráter complexo do processo de elaboração das políticas e utilizando ferramentas metodológicas oriundas da Sociologia e da Economia Política” (2011: 19-20).

De acordo com Pierre Muller as políticas públicas são “um fluxo contínuo de decisões e de procedimentos em que é necessário tentar encontrar os sentidos” (MULLER, 2004:26), contrariando o modelo fechado de Jones, na obra clássica *An Introduction to the Study of Public Policy* de 1970, em que desenvolve uma grade sequencial de ação mais ou menos ordenada em cinco etapas. São elas: 1) identificação do problema e definição da agenda; 2) Formulação; 3) Implementação; 4) Avaliação; e, 5) finalização da ação pública, com a volta para a primeira etapa. Ou como afirma Maria das Graças Rua, “na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas também dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada” (RUA, 1998:258).

Desde Jones houve um *boom* de pesquisas e de interesses sobre o tema das políticas públicas, mas o campo ainda padece de grande fragmentação temática. Como observa Faria, “há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas”. O autor sumariza

cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento (FARIA, 2003:22).

Nas duas últimas décadas, porém, completa Faria, os estudos das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações.

Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual têm demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores (FARIA, 2003:22).

Tais como organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas.

Marques (1997), por sua vez, identifica quatro grupos principais de estudos sobre políticas públicas: as tradições recentes do neomarxismo e do neoinstitucionalismo, a análise setorial francesa e o *State-in-society approach* norte-americano.

A literatura que aborda o tema das políticas públicas como campo conceitual próprio é relativamente escassa e recente no Brasil em relação à Europa e aos EUA. Observa-se, no entanto, uma ampla discussão, com abundância de estudos setoriais, particularmente estudos de caso, que se expandem horizontalmente, mas sem um acúmulo vertical da produção acadêmica brasileira, especialmente o viés analítico (SOUZA, 2003 e MELO, 1999). Uma realidade, que apesar de avanços, ainda perdura atualmente.

No que diz respeito às políticas públicas para a Segurança Alimentar e Nutricional, os estudos também não são abundantes, sendo em sua maioria constituídos de avaliações solicitadas pelo poder público para programas específicos, Bolsa-Família, por exemplo. Tais estudos são mais descritivos do que exatamente analíticos, em que conste o aspecto teórico. Sobre a análise setorial, referencial ou cognitiva francesa de políticas públicas, que se pretende trabalhar aqui, não há teses e dissertações que utilizaram explicitamente as ferramentas apresentadas por esta abordagem sobre o Consea e o seu significado no campo da SAN.

No que interessa à tese os estudos de Pierre Bourdieu também foram necessários para entender o contexto da política de SAN no Brasil. Na obra de Bourdieu, intitulada o *Poder Simbólico*, os conceitos de *habitus* e *campus* (ou hábito e campo) são seu guia metodológico para entender não só a política como outros setores da sociedade, como a arte, o esporte, etc. O conceito de campo político é o que mais interessa na tese. O campo político é produto de lutas históricas, construído, portanto, socialmente. Articulam-se os *habitus* e ações numa luta concorrencial entre agentes dominantes e dominados pela imposição de percepções do mundo (capital social). Como afirma o sociólogo francês, o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos (BOURDIEU, 1989:164).

São conceitos importantes, pois as análises do sociólogo francês sobre a política indicam com maior clareza as questões relacionadas ao poder, um aspecto essencial para se compreender a construção de qualquer política pública. Ao criar a noção de campo como um espaço específico, com regras que lhe são próprias e, portanto, distintas de outras, Bourdieu centrou a análise sociológica não sobre pessoas, mas sobre relações sociais. As análises de Bourdieu ajudam a compreender justamente os conflitos envolvidos no âmbito da construção das políticas de SAN no país. Conflitos esses que se fazem por meio da distribuição das opiniões numa população determinada, que depende do estado dos instrumentos de percepção e de expressão disponíveis e do acesso que esses diferentes grupos têm a esses instrumentos.

O campo político é parte de um conjunto de jogos relativamente autônomos na sociedade, que não podem ser remetidos a uma lógica social única, seja da modernidade ou da pós-modernidade ou mesmo do capitalismo. Cada um desses espaços constitui um campo – econômico, político, cultural, científico, jornalístico etc. – ou seja, um sistema

estruturado de forças objetivas, uma configuração relacional, que, à maneira de um campo magnético, é dotado de uma gravidade específica, capaz de impor sua lógica a todos os agentes que nele se envolvem (LOYOLA, 2002:67).

Os campos, em geral, são microcosmos do macrocosmo social, mas dentre eles um tem mais destaque: campo de poder, caracterizado por Bourdieu como

espaço das relações de forças entre agentes ou instituições que têm em comum possuir o capital necessário para ocupar posições dominantes nos diferentes campos... ele é o lugar de luta entre detentores de poderes diferentes que... têm por aposta a transformação ou a conservação do valor relativo das diferentes espécies de capital que determina, ele próprio, a cada momento, as forças suscetíveis de serem lançadas nessas lutas (Bourdieu, 2000:244).

O campo político da SAN não é, obviamente, o único espaço em que o conceito é aplicado, mas certamente é onde os debates sobre as políticas de SAN ocorreram. É notório que o Consea conquistou um importante lugar de fala. Para Bourdieu, o campo político é, pois, o lugar de uma concorrência pelo poder que se faz por intermédio de uma luta pelo monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade dos que representam.

Em política, ‘dizer é fazer’, isto é, fazer crer que se pode fazer o que se diz e, em particular, dar a conhecer e fazer reconhecer os princípios de divisão do mundo social, as palavras de ordem que produzem a sua própria verificação ao produzirem grupos e, deste modo, uma ordem social. (...) a palavra pela qual o porta-voz anuncia uma vontade, um projeto, uma esperança ou, muito simplesmente, um porvir a um grupo, faz o que ela diz na medida em que os destinatários se reconhecem nela, conferindo-lhe a força simbólica e também material (em forma de votos e também de subvenções, de quotizações ou de força de trabalho ou de combate, etc.) que lhe permite realizar-se (BOURDIEU, 1989:185 e 187).

O Estado, na concepção do autor, representa um metacapital, pois ele é o aprofundamento de um processo de concentração de diferentes espécies de capital: capital de força física ou dos instrumentos de coerção (força armada e polícia), capital econômico, capital cultural ou, melhor, informacional, capital simbólico, o que dá poder sobre as outras espécies de capital e sobre seus detentores (BOURDIEU, 1994:109). Mas não é objetivo da tese aprofundar na discussão sobre poder simbólico e capital simbólico. A intenção foi apenas a de entender o conceito de campo, pois a SAN é aqui compreendida como um campo de encontro e confronto de agentes com percepções e interesses diferenciados.

De outro lado, a abordagem cognitiva, setorial ou ainda referencial traz elementos importantes para se trabalhar a política de SAN no Brasil, pois identifica as ideias e interesses, as instituições e os mediadores envolvidos. Vejamos como se caracteriza.

A partir de pesquisas sobre diferentes tipos de políticas públicas nos anos 1980 na França, alguns trabalhos colocaram em evidência a importância das mediações setoriais e profissionais nos processos cognitivos de confrontação das ideias entre os interesses particulares e o “interesse geral”. Certos especialistas setoriais ocupam, de

fato, um lugar privilegiado na produção dos referenciais de ação. Nos anos 1990, esse trabalho de categorização sobre a divisão do trabalho político e administrativo conheceu um crescimento bastante considerável nas Ciências Sociais, tanto no plano teórico como em termos de pesquisas empíricas. A questão do lugar, da natureza e do alcance dos “setores” (e da abordagem cognitiva pelos referenciais) tornou-se, em si, um objeto de debates e de controvérsias (FAURE, 2005:9).

A análise cognitiva, da qual os dois principais representantes são Bruno Jobert e Pierre Muller, centra suas preocupações nas ações do Estado, sejam diretas ou indiretas, não possuindo uma visão explícita sobre a natureza do Estado. Esses estudos buscam compreender o “Estado em Ação”, rejeitando o princípio de um Estado racional, que imprime sua racionalidade unívoca à sociedade. Para esses autores, as relações entre Estado e Sociedade são complexas, diversas, sendo as respostas, em forma de políticas públicas, contingentes, podendo manifestar inclusive ações contraditórias num mesmo setor (MULLER, 2007).

Nessa perspectiva percebe-se a influência de outras abordagens, como a neoinstitucionalista que considera a contribuição das instituições para formar o sentido que os agentes dão a sua ação. “Pode-se observar a existência de ‘mapas mentais’ por meio das quais os atores de uma política pública percebem e constroem o real eliminando certos elementos e selecionando outros” (NORTH, 1990:3). Claro que a abordagem cognitiva não é institucionalista ou neoinstitucionalista, pois dá mais atenção ao papel das ideias do que às dinâmicas institucionais em si, mas não se pode negar a presença ou mesmo influência desse último conceito.

O neoinstitucionalismo, que tem Douglass North como figura-chave, trabalha com as instituições, as quais ocupam papel principal numa sociedade, ao reduzir incertezas quando instituem uma estável estrutura (mas não necessariamente eficiente) para a interação humana. Mas a estabilidade das instituições, completa North, em nenhum momento contradiz o fato de que elas estão mudando. “As instituições estão continuamente alterando as escolhas disponíveis para nós. As instituições mudam mais incrementalmente do que de forma descontínua” (idem, p. 6).

De acordo com Grisa (2011), longe da abordagem cognitiva ser unificada, observam-se diferentes interpretações e contribuições do princípio comum a essa abordagem, que é o papel central das ideias e representações elaboradas pelos agentes na construção da sua relação com o mundo, no caso, no campo das políticas públicas de SAN. Essas contribuições se deram com os conceitos de referencial, fóruns, coalização de causa, paradigma e narrativas/discursos citados por Grisa. A análise cognitiva não busca ultrapassar as vertentes principais da Ciência Política, a saber, a neoinstitucional e o pluralismo, mas complementá-las. No entanto, discorda da leitura marxista, principalmente da ideia de que o Estado é capturado, direta ou indiretamente, por classes ou grupos sociais. Por outro lado, partilha a concepção de hegemonia de Gramsci, que deu outra direção à análise política no campo do marxismo.

Para Marques, a análise setorial apresenta abrangência muito menor que a neoinstitucionalista e a neomarxista, mas produziu um modelo de análise bastante eficiente (MARQUES, 1997:68). Em termos metodológicos, a abordagem cognitiva em Pierre Muller, o maior expoente, considera que as políticas são compostas por quatro elementos importantes, denominados de “chaves de análise”:

- o referencial setorial
- o referencial global
- a relação entre eles que constitui a política
- os mediadores da política pública.

Neste capítulo serão analisados os referenciais da política de SAN e a relação deles com os referenciais globais. No capítulo 3 será discutido o papel de um grupo de mediadores dessa política, e que exerce importante papel: os conselheiros do Conseia.

O referencial global é uma representação geral em torno da qual vão se ordenar, e se hierarquizar, as diferentes representações setoriais.

É constituída por um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças de base de uma sociedade, assim como as normas que permitem escolher entre diferentes condutas. É a representação que uma sociedade se faz de sua relação com o mundo em um dado momento. Não se constitui uma visão perfeitamente coerente do mundo. Os valores que o compõem são eles próprios frutos de conflitos. Assim o referencial global não é um consenso, mas ele baliza o campo intelectual no seio do qual vão se organizar os conflitos sociais (MULLER, 2004:65).

No caso o projeto democrático-participativo e o neoliberal se digladiam e são referências para identificar os diversos grupos que povoam o campo da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, bem os interesses contrários aos do agronegócio. Mesmo que o campo da SAN não tenha o projeto democrático-participativo como consenso, não deixa de ser um balizador de suas ações. E será justamente no contexto desse projeto que o Conseia renasce por definitivo. Pela predominância do projeto neoliberal nos anos 1990, a criação do Conseia não vinga, nasce e morre em seguida.

Já o referencial setorial é uma representação do campo feita pelos profissionais e agentes que nele se inserem. “Seu primeiro efeito é de balizar as fronteiras do setor. O referencial de um setor é uma construção social em que a coerência nunca é perfeita” (MULLER, 2004:68). O setor é “um conjunto de papéis sociais estruturados através de uma lógica vertical e autônoma de reprodução” (JOBERT e MULLER<sup>36</sup>, apud MULLER, 2004). Para esses autores, os ‘papéis sociais’ estruturados e estruturantes dos setores estão associados a práticas e a suas identidades profissionais.

Para a pesquisa utilizaremos o conceito de campo de Bourdieu, que a escola francesa chama de setor. No Brasil, setor não tem a mesma tradução, já que se refere ao poder público e privado (setor público e setor privado) ou a setores da economia (setor automobilístico etc.), ou ainda, setor econômico e social. No entanto, se manteve referencial setorial para respeitar a tradução. Além do que, o conceito de campo parece ter uma noção mais direta com as relações de poder implicadas no jogo e nas regras das políticas públicas.

A análise setorial destaca duas lógicas internas, entre tantas que estruturam o campo: a profissional e a administrativa. A primeira é a dominante na sociedade civil, criando uma corporação profissional setorial, no interior da qual determinados profissionais são dominantes e conseguem impor sua visão de mundo, do setor e de seu

---

<sup>36</sup> *L'Etat en Action : politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987, p. 18.

objeto de trabalho. No caso da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN exercem um papel muito influente os nutricionistas e aqueles ligados ao mundo rural. A segunda lógica diz respeito aos aspectos de organização do Estado. Há uma lógica legal que determina até onde vai o campo político, para usar o conceito de Bourdieu, e como são suas regras. Assim, os setores reúnem agentes que se estruturam no interior de um campo.

O Estado se estrutura coerentemente com os limites do campo estabelecidos na relação global-setorial, desenvolvendo estratégias de organização e determinando certos funcionários como especialistas sobre as questões pertinentes ao campo. “Os sujeitos profissionais e administrativos dominantes modelam o setor à sua imagem e segundo seus interesses, dando a ele forma e conteúdo”, são os mediadores das políticas públicas, os que traduzem para o mundo da prática as concepções que se teve e se tem sobre uma política.

Além disso, para que exista uma política pública é necessária a acomodação e a articulação das lideranças nos dois campos, estabelecendo uma relação convergente entre as ações do Estado e da corporação profissional setorial. Na verdade, a construção das duas lideranças ocorre de forma concomitante, assim como a elaboração da reação global-setorial (MARQUES, 1997:85).

O referencial do setor expressa os valores do grupo profissional dominante no seu interior.

Por ser produzido socialmente também não é coerente e racional, mas expressa no campo dos valores e normas as lutas estabelecidas pelos diversos grupos pela hegemonia setorial. A principal consequência da representação do setor é o estabelecimento de seus limites, definindo agentes e questões relevantes. Os referenciais são simultaneamente objeto e instrumento da hegemonia dos mediadores, definindo a relação global-setorial e estabelecendo as abrangências espaciais, temáticas e sociais de cada política pública (MARQUES, 1997:86).

Nesse sentido, aponta Muller, o processo de construção de um referencial é ao mesmo tempo uma tomada da palavra e uma produção de sentido ou a estruturação de um campo de forças (MULLER, 2004:70). Por produção de sentido ou representação da sociedade

se pretende definir um conjunto de normas e valores sobre a sociedade inteira integrados ao modelo dos atores hegemônicos na sociedade como um todo – os mediadores globais. Este conjunto de valores e normas não é, de forma alguma, neutro, mas está atado de forma insolúvel às relações de dominação ali presentes (MARQUES, 1997:86).

O referencial do setor é completado quando composto analiticamente por uma representação da sociedade (o referencial global) e por uma articulação entre ambos.

Os dois tipos de referenciais não existem de forma autônoma e separada, e apenas analiticamente podem ser diferenciados. A relação entre eles pode ser estabelecida através de certos elementos de transição que integram os referenciais setoriais no referencial global (idem).

Para Fouilleux (2003) o referencial é objeto de negociação permanente entre os atores, suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores do fórum. Para a autora o referencial é

uma fotografia da política em um certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, recombinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum (2003:43).

Esses referenciais para os fins da pesquisa são a fome, a segurança alimentar e nutricional, a soberania alimentar, o direito humano à alimentação adequada e a alimentação saudável. São cinco ideias-forças que direcionam as ações dos diversos atores envolvidos, determinando-se com elas pontos de conflitos. Essa abordagem será discutida no capítulo 3.

Além do referencial global e do setorial, Pierre Muller também destaca um terceiro elemento-chave para a análise: justamente a relação entre eles. Por relação global-setorial comprehende-se uma concepção do setor que o recorta da realidade global, definindo atores e questões pertinentes. A divisão entre setores é apenas analítica e extremamente fluída. Os setores se interpenetram e se superpõem, e por isso não são definidos por indivíduos que participam de mais de um setor ao mesmo tempo, mas por papéis sociais. Cada indivíduo se insere em vários setores, considerando suas diversas atividades: se insere em um setor como profissional, em outro como militante político, em outro como consumidor etc. Decorre dessa noção relacional a escolha pelo conceito de campo de Bourdieu, na medida em que implica uma forma de observar, de descrever posições em jogo, dando uma análise do conjunto para os dispersos agentes que interagem entre si na construção da PNSAN e do Consea.

Essa abordagem sofreu críticas, particularmente pela utilização extensiva do conceito de referencial, aplicado em outra realidade (SUREL, 2006, 2000, 1998; MASSARDIER in BONNAL e LEITE, 2011). Ao que interessa à tese, a primeira diz respeito “ao uso, às vezes ‘despreocupado’, da noção de ideias, sem uma indicação precisa do que são estas, como apreendê-las na realidade social e sua influência causal nas políticas públicas”. Daí a preocupação de se identificar os referenciais dessa política. A dificuldade decorre, como afirma Massardier, de aplicar uma abordagem macrossociológica como foi originalmente concebida por Bruno Jobert e Pierre Muller em casos específicos e microssociológicos. No contexto contemporâneo de multiplicação de atores e de arenas públicas decisórias e de fragmentação de políticas públicas, Massardier sugere aos pesquisadores optar pela “microfocalização sobre os locais de interação entre os interesses, os dos aprendizados das práticas e das representações compartilhadas do mundo” (MASSARDIER in BONNAL e LEITE, 2011: 87 e 88). Assim, escolha de se trabalhar com o Consea e a atuação via exemplo da campanha da alimentação como direito constitucional, conforme capítulos 3 e 4, decorre dessa sugestão.

Uma segunda crítica remete a uma valorização excessiva do papel das variáveis cognitivas e normativas propiciada por essa abordagem, desconsiderando os modos de mobilização, de difusão e instrumentalização dessas variáveis. Os interesses dos atores e as dinâmicas institucionais também devem ser levados em conta, pois podem influenciar e ter uma dimensão causal mais expressiva do que as ideias (GRISA in

BONNAL e LEITE, 2011:133). Nem toda política se comprehende apenas pelas ideias, até porque, como pensa Massardier (2011), o sentido e os referenciais de uma política nem sempre são possíveis de se identificar. Há uma profusão de atores e políticas. Em todo caso, torna-se necessário para qualquer análise de políticas públicas incorporar os três “i” – ideias, interesses e instituições – na análise (PALIER e SUREL, 2005).

A terceira e última crítica refere-se ao fato de que algumas abordagens referenciais são “pobres sociologicamente” na medida em que negligenciam a atuação dos atores e grupos sociais (GRISA in BONNAL e LEITE, 2011:133), e suas identidades na análise. Falta evidenciar os atores “encarnados” nas crenças e as disputas entre estes quanto às ideias que melhor representam o campo político em disputa. Uma discussão, no fundo, entre agente e estrutura ou indivíduo e sociedade nos termos de Norbert Elias (1994).

Nesse sentido, a proposta de referencial e o conceito de fórum de Fouilleux (2000) apresenta o mérito de tornar a abordagem referencial de Muller mais compreensível e aplicável em outros contextos, como o brasileiro, por exemplo (BONNAL e LEITE, 2011). Vale observar que a abordagem cognitiva no Brasil recebeu pouca atenção, concentrando-se na análise da política externa, política de estabilização econômica (GRISA in BONNAL e LEITE, 2011:97) ou na política para a agricultura familiar (GRISA, 2012).

Mediante os conceitos de referencial setorial e global, de redes ou fóruns e de mediadores discutidos nos capítulos 3 e 4, é possível ter maior clareza sobre os diferentes agentes que produzem as ideias, os interesses e as disputas envolvidas no campo político, consequentemente de poder, da SAN.

A seguir discutem-se os referenciais que foram identificados no campo específico da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Na trajetória da política pública brasileira de SAN somaram-se os referenciais da fome, da soberania alimentar, do direito humano à alimentação adequada e da alimentação saudável. São cinco conceitos-chave, incluindo o de Segurança Alimentar e Nutricional, que formam os referenciais para representações e ações dos agentes individuais e institucionais envolvidos na PNSAN. O papel que o Consea desempenha no campo da segurança alimentar e nutricional relaciona-se diretamente com esses referenciais. Aliás, não só o Consea, mas todos os outros agentes também influenciam e são influenciados por esses referenciais.

## **2.2. O conceito de fome: de Josué de Castro à situação atual**

No primeiro capítulo foram apresentadas as ações do Estado brasileiro em relação à segurança alimentar e nutricional que passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no séc. XIX, para intervenções contínuas e estruturais no séc. XX, até chegar a ações estratégicas e sistêmicas no início deste milênio, expressas pela constituição do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que embrionários.

O primeiro referencial identificado e que segue uma lógica cronológica diz respeito à fome. As questões sobre abastecimento se confundiam com o combate à fome e estiveram muito presentes no início do séc. XX, quando se misturavam também

às políticas sociais e econômicas (comércio e distribuição de alimentos). A história nessa área da alimentação é contada pela história do abastecimento (LINHARES e SILVA, 1979).

A questão do abastecimento até poderia ser mais um referencial, além dos cinco identificados. No entanto, desde a extinção da Empresa Brasileira de Assistência e Extensão Rural – EMBRATER, com o governo Collor, o Brasil não tem uma política para o setor<sup>37</sup>. O Consea em muito contribuiu para a criação da Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural, sancionada pelo ex-presidente Lula em janeiro de 2010. A proposta de uma política nessa área ocorreu já no final da gestão de Francisco Menezes, quando os conselheiros ligados a temática do rural iniciaram os debates dentro do Consea e logo depois exteriormente. Segundo o discurso do então Ministro de Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, quando da sanção da Lei, a ATER passou de um orçamento de “R\$ 42 milhões em 2003, para R\$ 626 milhões em 2010, totalizando R\$ 2,2 bilhões” (fonte página do Consea/notícias). No governo Lula houve um certo fortalecimento das entidades que prestam assistência técnica, remontando as estruturas estaduais de ATER e contando hoje com “mais de 20 mil técnicos trabalhando no campo”, ainda segundo o ministro, no início de 2010.

Há muito tempo a fome, a desnutrição e o desabastecimento são percebidos como problemas de ordem, sobretudo, política, e não apenas econômica ou nutricional. Como afirmava Josué de Castro, a fome no Brasil (livro *Geografia da Fome*, de 1946) e no mundo (livro *Geopolítica da Fome*, de 1951) é fenômeno político e social. Como Herbert de Souza voltou a defender nos anos 1980, a alma da fome é política, pois a convivência de um dos maiores produtos internos brutos do mundo junto com a pobreza e a miséria mais espantosa não ocorreu por acaso, “tudo foi produzido como obra calculada, fria” (SOUZA e RODRIGUES, 1995:22). A fome é fruto das escolhas de desenvolvimento às quais está submetida a sociedade brasileira. Ela tem como causa as escolhas políticas, é o resultado das macrodecisões sociais e econômicas que envolvem o destino alimentar de milhões de brasileiros. Muitas dessas escolhas sociopolíticas traduzem-se em políticas públicas. Resultam em aumento das desigualdades sociais e, por vezes, da pobreza e da desnutrição.

Com Josué de Castro, particularmente no *Geografia da Fome*, de 1946, temos o atual conceito de fome, não apenas visto como fenômeno puramente médico ou biológico, mas também social, histórico e político. Além disso, em razão de uma postura mais crítica de Josué de Castro a partir dos anos 1940, o conceito de fome também recebe um novo contorno: o caráter subversivo. O conceito passa a ter também um caráter crítico, como resultado direto do processo de desenvolvimento do sistema capitalista.

Para o sociólogo da fome (NASCIMENTO, 2002) o fenômeno não é mais do que a mais trágica expressão do desenvolvimento dos países mais ricos que se

<sup>37</sup> A nova lei institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater, define os princípios e os objetivos dos serviços de ATER e cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater. A Lei de ATER substituiu os convênios firmados para prestação dos serviços de assistência técnica e extensão rural por contratos. O MDA vai implementar o Pronater em conjunto com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável – CEDS, que farão o credenciamento das instituições encarregadas de executar a ATER. Hoje por enquanto é só Lei, “é necessário colocá-la em prática”, menciona um entrevistado.

sustentam na exploração dos países mais pobres, provocando-lhes não só a fome quantitativa, aguda ou manifesta, mas também a fome qualitativa ou oculta. A fome aguda – também denominada de total, global ou quantitativa – seria, então, aquela menos comum e mais fácil de ser observada. Refere-se à verdadeira inanição que em língua inglesa chama-se de *starvation*, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais.

Já o outro tipo de fome, denominada de fome crônica – também conhecida como parcial, qualitativa ou latente –, consiste num fenômeno muito mais frequente e mais grave, segundo o escritor. A falta permanente de determinados elementos nutritivos, nos regimes alimentares habituais dos povos subdesenvolvidos, e até de uma pequena parcela dos desenvolvidos, provoca a morte lenta de vários grupos humanos no planeta, apesar de comerem todos os dias. Esse tipo de fome é mais perverso que a fome global, determinada pela incapacidade da alimentação diária em fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo, porque age sorrateiramente, sem que as pessoas percebam seu malefício. Ela é caracterizada pela ausência ou presença em quantidades exageradas de certas substâncias alimentares, tais como os sais minerais, as vitaminas, as proteínas e as gorduras. Ela é proveniente de uma má alimentação – monotonia ou desequilíbrio alimentar –, representando o aspecto qualitativo da questão. E é justamente nesse aspecto das fomes parciais, em sua infinita variedade, que Castro se detém em *Geografia da Fome*.

Essa fome, explica o teórico pernambucano, é fruto da nossa própria civilização que, através dos tempos, sacrificou pouco a pouco a variedade pela quantidade, restringindo o abastecimento regular das coletividades às substâncias de maior rendimento alimentar e de produção e conservação relativamente mais fáceis. Seus escritos eram o reflexo dos acontecimentos trágicos para a humanidade que foram as duas guerras mundiais e a recessão de 1929. Assim, a partir do final da década de 1940, a questão alimentar torna-se-ia uma tarefa de Estado (MALUF, 2007:30).

Como foi mencionado no capítulo 1, a discussão sobre fome na virada da década de 1970 para a de 1980 teve um novo sentido. A partir de então a manutenção da fome em grandes proporções, mesmo com o aumento da produção mundial de alimentos, fez com que a FAO e outras organizações internacionais incorporassem a questão das condições de acesso adequado aos alimentos pela população como fator determinante da segurança alimentar (MALUF, 2007). O economista indiano, posteriormente ganhador do prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen teve um papel importante nessa mudança de foco, pois recusou as perspectivas malthusianas e argumentou que as pessoas sofriam fome quando não conseguiam estabelecer o seu intitulamento<sup>38</sup> sobre uma quantidade adequada de alimentos (GRISA, 2012). Para Sen, a fome deveria ser interpretada não mais apenas do ponto de vista da oferta de alimentos, mas sim da possibilidade de acesso e intitulamento dos indivíduos. Assim, a fome teve seu foco na constatação da existência de subnutrição em caráter permanente, juntamente com a existência de grandes estoques de alimentos, seja em nível internacional, seja na esfera dos Estados nacionais e suas subdivisões. O debate se

<sup>38</sup> A palavra inglesa *entitlement* significa mais do que um direito qualquer, faz parte dos direitos fundamentais da vida. Em outras palavras, tirar o direito de uma pessoa ter uma alimentação adequada é o mesmo que lhe negar um atributo de sua própria condição humana.

voltou para a garantia da capacidade de acesso da população aos alimentos, especialmente nos países em desenvolvimento<sup>39</sup>.

Quando se trabalha o tema da SAN ainda se tem a visão apenas da fome e do abastecimento, mas certamente os problemas alimentares não se restringem a esse fenômeno. Essa é uma visão tradicional nas políticas no Brasil, o abastecimento e o combate à fome é objetivo da ação do Estado desde o séc. XIX, como observamos no capítulo anterior. Existem questões relativas ao consumo, à obesidade, aos transgênicos, enfim, uma série de temas relacionados à SAN. Mas nenhum deles recebeu, e ainda recebe, tanta atenção do Estado e da sociedade quanto o tema da fome. A insegurança alimentar e nutricional, termo que se prefere usar hoje, está presente como um elemento-chave para se compreender a sociedade brasileira, marcada por um alto índice de desigualdade social e econômica. No país ainda são milhões os que sofrem de insegurança alimentar grave, ou seja, fome.

A fome que subsiste no Brasil é, essencialmente, ocasionada por falta de acesso ao alimento e não por falta de disponibilidade de alimentos (IPEA, 2002). O país produz mais do que o necessário para atender às necessidades alimentares de sua população. Mas é também, de modo geral, o problema do mundo. Dados da FAO (SOFI, 2008) revelam que há uma disponibilidade de 3.090 quilocalorias por pessoa e por dia, bastante acima, portanto, do mínimo recomendado pela OMS de 1.900 kcal/pessoa/dia. Nossa problema não é abastecimento, mas a distribuição do que produzimos.

Um indicador fundamental, no que se refere à fome, é a desnutrição infantil, de acordo com o Ministério da Saúde. A desnutrição grave acomete todos os órgãos da criança e pode levar a óbito, caso não seja tratada adequadamente.

Pode começar precocemente na vida intra-uterina (baixo peso ao nascer) e frequentemente cedo na infância, em decorrência da interrupção precoce do aleitamento materno exclusivo e da alimentação complementar inadequada nos primeiros 2 anos de vida, associada, muitas vezes, à privação alimentar ao longo da vida e à ocorrência de repetidos episódios de doenças infecciosas (diarréias e respiratórias) (MS, 2005:13).

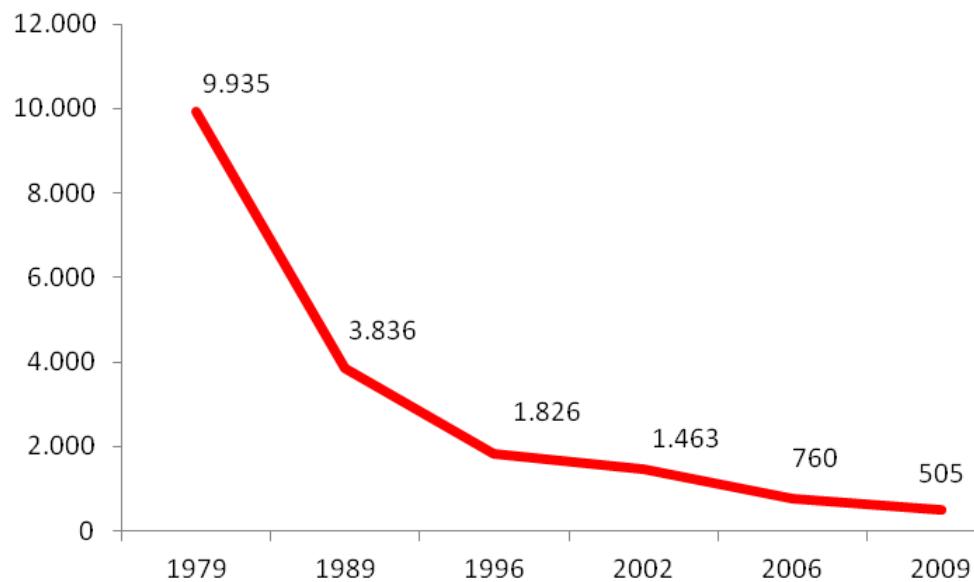
A série histórica de óbitos de crianças menores de cinco anos por desnutrição nas últimas três décadas mostra que houve uma expressiva redução desse problema no Brasil. Entre 1979 e 2009, os óbitos por desnutrição reduziram 95%, conforme mostra o gráfico a seguir (THOMAZINHO; SÍCOLI e SILVA, 2012).

A prevalência da desnutrição no Brasil como um todo teve significativa redução e as políticas de alimentação e nutrição estiveram diretamente relacionadas, como o aleitamento materno e programas de suplemento alimentar, entre outros fatores, segundo o gráfico 2.

---

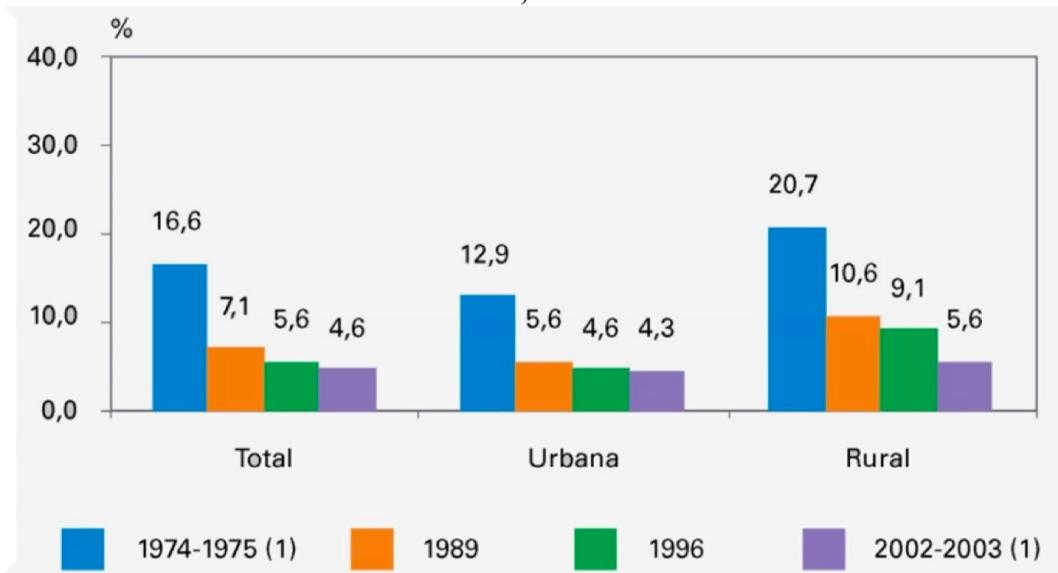
<sup>39</sup> Para mais detalhes sobre a discussão da fome como acesso e sua teoria de intitulamento, consultar as obras: *Hunger and Public Action* (1989) de Amartya Sen e Jean Drèze; *Poverty and Famines* (1981) e *Desenvolvimento como Liberdade* (2000) de Sen.

**Gráfico 1 – Número de óbitos de crianças menores de 5 anos por desnutrição, 1979, 1989, 1996, 2002, 2006 e 2009, Brasil**



Fonte: Elaboração THOMAZINHO, SÍCOLA e SILVA, 2012.

**Gráfico 2 – Evolução da prevalência de déficit de peso para idade em crianças menores de 5 anos, segundo a situação do domicílio, 1974-1975, 1989, 1996 e 2002-2003, Brasil**



Fonte: CUSTODIO, 2009.

Observa-se uma tendência também de se aproximar os índices de desnutrição do meio urbano com o meio rural, como demonstra o gráfico 2. Assim, é possível vislumbrar, pela primeira vez, a possibilidade de nos próximos 10 a 15 anos, mantidas as políticas econômicas e sociais atuais, o Brasil virtualmente controlar ou eliminar a desnutrição infantil, tanto no meio urbano quanto no rural (MONTEIRO e CONDE, 2009).

Da mesma forma que houve uma redução na taxa de prevalência da desnutrição infantil, também se observa uma tendência de queda de exposição dos adultos à desnutrição: 9,5% estavam expostos em 1974/5 (Estudo Nacional de Despesas Familiares – ENDEF) e em 2002/3 (Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF) essa taxa caiu para 4%. Desagregados por sexo na POF 2002/3, essas taxas são de 2,8% e 5,2% entre homens e mulheres, respectivamente. Conforme constatam Monteiro e Conde (2009), a deficiência crônica de energia, independentemente da faixa etária, não mais alcança relevância epidemiológica no país.

Os dados indicam, portanto, declínio marcante na prevalência da desnutrição em crianças menores de cinco anos e mesmo de adultos. Na POF 2008/9 o déficit de peso para adultos com mais de 20 anos registra taxa igual a 1,8 para os homens e 3,6 para as mulheres, isto é, corroborando o que Monteiro e Conde (2009) constataram. Por outro lado, ainda existem bolsões onde o problema atinge níveis comparáveis a de países africanos. Os altos índices encontram-se entre as populações rurais do Norte e Nordeste, indígenas e quilombolas. Também entre a população urbana das periferias das grandes cidades brasileiras.

A Chamada Nutricional da Região Norte, realizada pelo Ministério da Saúde em 2007 na Região Norte, verificou, em relação ao estado nutricional, que 23,1% e 5,2% das crianças avaliadas apresentavam déficit de altura para a idade e déficit de peso para a idade, respectivamente. A pesquisa também revelou que 12,8% das crianças avaliadas apresentavam o problema oposto, isto é, o excesso de peso para altura. Os valores de déficits observados na Região Norte são superiores aos identificados pela PNDS 2006 para a mesma região, que apontavam para 14,8% e 3,4% das crianças com déficits de altura e de peso, respectivamente. Da mesma forma, a prevalência observada na Chamada Nutricional para o excesso de peso para altura também supera os 5,2% encontrados na Região Norte, segundo a PNDS 2006. Por fim, verificou-se que o sexo masculino é aquele que mais sofre com os desvios nutricionais. Também se observou uma associação entre a escolaridade do chefe da família e a situação nutricional da criança, sendo que, quanto menor o número de anos de estudo, maiores os percentuais de déficits de altura e peso para a idade. A cor/raça do responsável só apresenta diferenças significantes no indicador de excesso de peso para a idade. Ser filho de pais que se autodeclararam negros ou indígenas significa maior risco para excesso de peso quando comparado às outras cores/raças, expressou a pesquisa.

A Chamada Nutricional do Semiárido provavelmente apresentaria resultados muito piores. Em pesquisa sobre desnutrição infantil com coleta de dados em 2005, realizada pelo MDS, restrita aos municípios da região do Semiárido do Nordeste brasileiro, constatou a maior incidência de pobreza proporcional no país. A análise desses dados mostra que a prevalência de formas crônicas de desnutrição (déficit de altura) foi de 6,6%, enquanto a de formas agudas (déficit de peso) ficou em 2,5%, pouco acima do limite aceitável de 2,3%. Contudo, essas prevalências variam bastante num universo em que cerca de 75% das famílias pertencem aos estratos mais baixos de renda, têm elevados índices de analfabetismo ou baixa escolaridade. Das mães, 77,1% declararam raça/cor não branca e 7,2% das famílias fazem menos de três refeições por dia. Assim, a desnutrição crônica era de 10% no estrato de renda mais baixo e 2,5 % no intermediário, de 14% para mães analfabetas e 3,2% para aquelas com 9 ou mais anos de escolaridade. A comparação com outras pesquisas sugere ter se acelerado a redução na prevalência da desnutrição infantil crônica na região do Semiárido, que havia se dado

a taxas anuais de 3,06% (ENDEF, 1975 e PNDS, 1989) e 4,9% (PNSN, 1989 e PNDS, 1996).

A Chamada Nutricional Quilombola demonstrou a situação das comunidades quilombolas, mais de 840, espalhadas em 22 estados. São comunidades que vivem em situação precária de vida, com péssimas condições de moradia e acesso a esgotamento sanitário e a água. Baixo também é o acesso à educação, evidenciado na pouca escolaridade dos pais. Obviamente que tudo isso influencia na segurança alimentar e nutricional das famílias afrodescendentes. Os menores de 5 anos constituem um grupo com alto risco de desnutrição, igualando-se às crianças do nordeste urbano de uma década atrás (PNDS, 1996). A prevalência de formas crônicas de desnutrição identificadas pelo registro de déficits de crescimento (baixa altura para a idade) foi de 11,6%. Déficits de peso para a altura, que identificam formas agudas de desnutrição, foram raros entre as crianças estudadas (2%).

Também vale mencionar o 1º Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas que coletou dados em 2008 e 2009, e foi realizada pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco, com financiamento do Banco Mundial, e sob encomenda da Funasa. Um dado bastante alarmante refere-se ao coeficiente de mortalidade infantil indígena, que é o dobro do coeficiente brasileiro, mas com uma forte tendência de queda, partindo de um coeficiente alto em 2000, de 74,6 óbitos por 1.000 nascidos vivos, alcançando um coeficiente médio em 2006 de 48,6 óbitos.

Uma importante inovação nas estatísticas oficiais brasileiras se deu com a inclusão da pesquisa suplementar da PNAD-2004 que, pela primeira vez, considerou um indicador de segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional (IBGE, 2006). Para tanto, foi utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA<sup>40</sup>, cuja perspectiva é avaliar a capacidade de acesso das famílias às refeições habituais nos aspectos quantitativo e qualitativo, incluindo a percepção dos seus membros sobre a capacidade de assegurarem esse acesso no futuro próximo. A pesquisa constatou que havia segurança alimentar em 65,2% dos domicílios particulares brasileiros (33,7 milhões de domicílios com 109,2 milhões de pessoas), enquanto havia insegurança alimentar em 34,9% dos domicílios (18 milhões de domicílios com 72,2 milhões de pessoas) assim distribuídos: 16% com insegurança leve ou 8,3 milhões de pessoas; 12,3% com moderada ou 6,4 milhões, e 6,5% com insegurança grave ou 3,4 milhões de pessoas (CERESAN, 2006 e IBGE, 2006).

---

<sup>40</sup> Essa escala é o resultado da adaptação e validação da escala do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Uma metodologia que começou a ser desenvolvida na década de 1980 por pesquisadores da Universidade de Cornell, que utilizaram métodos qualitativos para abordar e compreender a fome. No Brasil foram realizados estudos para adaptar à realidade brasileira, entre os quais se destacam o inquérito de insegurança alimentar desenvolvido pela UNICAMP e pela UnB.

**Quadro 2 – Domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente, 2004 e 2009**

Situação de Segurança Alimentar existente no domicílio	Domicílios particulares (%) 2004			Moradores em domicílios particulares <sup>1</sup> (%) 2004		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total <sup>2</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com Segurança Alimentar	65,2	66,7	56,5	60,2	62,3	50,1
Com Insegurança Alimentar	34,8	33,2	43,4	39,8	37,7	49,9
Leve	16,0	15,8	17,4	18,0	17,7	19,2
Moderada	12,3	11,4	17	14,1	13,0	19,5
Grave	6,5	6,0	9,0	7,7	7,0	11,1
Situação de Segurança Alimentar existente no domicílio	Domicílios particulares (%) 2009			Moradores em domicílios particulares <sup>1</sup> (%) 2009		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total <sup>2</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com Segurança Alimentar	69,8	70,6	64,9	65,8	67,0	59,8
Com Insegurança Alimentar	30,2	29,4	35,1	34,2	33,0	40,2
Leve	18,7	18,6	19,6	20,9	20,8	21,7
Moderada	6,5	6,2	8,6	7,4	6,9	10,1
Grave	5,0	4,6	7,0	5,8	5,3	8,4

Fonte: Elaboração própria, com base em IBGE, 2010c.

(1) Exclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(2) Inclusive os domicílios sem declarações de situação de segurança alimentar.

Em 2009 a pesquisa se repetiu e registrou que 69,8%, ou 40,9 milhões, dos domicílios particulares brasileiros estavam em situação de segurança alimentar, equivalente a 126,2 milhões de pessoas. Os 17,7 milhões de domicílios particulares restantes (30,2%) se encontravam em algum grau de insegurança alimentar, neles viviam cerca de 65,6 milhões de pessoas. Estavam distribuídos da seguinte forma: 18,7% de domicílios ou 40,1 milhões de pessoas que viviam em situação de insegurança alimentar leve; 6,5% em moderada ou 14,3 milhões de pessoas convivendo com limitação de acesso quantitativo aos alimentos, e 5,0% com insegurança alimentar grave ou 11,2 milhões de pessoas, restrição alimentar em que pelo menos uma pessoa foi reportada com alguma experiência de fome no período investigado (IBGE, 2010c). Assim, houve crescimento do percentual de insegurança leve e redução dos percentuais de insegurança alimentar moderada e grave.

A área rural apresentou em 2009 pior situação em relação aos verificados na área urbana, mas houve, em relação a 2004, queda na proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar grave e moderada tanto na área rural (de 43,6% para 35,1%) quanto na urbana (de 33,3% para 29,4%). Ao desagregar por intensidade de insegurança alimentar, verificou-se que na rural ocorreu redução da prevalência de domicílios com leve insegurança, o que não foi verificado na área urbana. Em 2009, entre os domicílios

da área rural em situação de insegurança alimentar, 55,8% situavam-se na leve, já em 2004, eram 46,2% (IBGE, 2010 c).

A associação entre pobreza e graus mais intensos de insegurança alimentar fica evidente nessas pesquisas de 2004 e 2009. Quanto menor a classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. Em 2004, a segurança alimentar estava presente em menos de 18% dos domicílios com rendimento mensal *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (pobreza extrema), enquanto 61,2% eram atingidos pela insegurança alimentar moderada ou grave. Em 2009, cerca de 55,0% dos domicílios com insegurança moderada e grave estavam na classe de rendimento mensal domiciliar *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e 1,9% estavam na classe de mais de 2 salários mínimos. Por outro lado, 13,7% dos domicílios em segurança alimentar pertenciam à classe de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e 26,2% a de mais de 2 salários mínimos.

Em relação a outras carências nutricionais no Brasil, pode-se afirmar que as deficiências mais relevantes são anemia ferropriva, a hipovitaminose A e o bócio endêmico. A anemia ferropriva representa, em termos de magnitude, o principal problema carencial do país, aparentemente sem grandes diferenciações geográficas, afetando, em proporções semelhantes, todas as macrorregiões. A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006 revelou anemia ferropriva em 20,9% das crianças e em 29,4% das mulheres brasileiras. Já a hipovitaminose A ocorreu em 17,4% das crianças e 12,3% das mulheres que apresentavam níveis inadequados de vitamina A. Em crianças, as maiores prevalências foram encontradas no nordeste (19,0%) e sudeste (21,6%) do país. Sobre o bócio, causado pela falta de iodo na alimentação, no Brasil, 95,7% dos domicílios têm iodo no sal consumido. Cerca de 4% dos domicílios no meio rural acusaram ausência de iodo (BRASIL. MS, 2008).

A despeito dos avanços, é essencial compreender que o problema da insegurança alimentar e nutricional não foi erradicado no país. Embora em comparação com os parâmetros internacionais, os percentuais do Brasil sejam poucos expressivos, em 2011 tínhamos 32 mil crianças menores de cinco anos em desnutrição grave – muito baixo peso para a idade – e mais de 159 mil crianças da mesma faixa etária sofrendo de desnutrição crônica – altura muito baixa para a idade (THOMAZINHO, SÍCOLA e SILVA, 2012).

### **2.3. O enfoque da segurança alimentar e nutricional nas políticas públicas**

No período entre guerras o termo *segurança alimentar* surge pela primeira vez, percebida como uma arma poderosa, como um termo militar<sup>41</sup>. Tratava-se de uma questão de segurança nacional para todos os países. O enfoque da SAN apontava para a exigência de formação de estoques “estratégicos” de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de autossuficiência por cada país. Trazia, assim, “um entendimento que vinculava a questão alimentar à capacidade de produção. Essa vinculação manteve-se até a década de 1970, na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO em 1974” (MENEZES, 1998).

<sup>41</sup> Segundo Pessanha (2002) “os problemas de garantia de oferta de alimentação se tornavam prementes e estavam associados à possibilidade de bloqueio comercial aos alimentos em conflitos internacionais. Portanto, a noção de segurança alimentar tem um forte conteúdo estratégico em sua origem; a ideia vinculava-se à ideologia da segurança nacional e às estratégias de dominação das corporações militares”.

Atualmente a construção do enfoque da SAN está associada à “formulação, monitoramento e avaliação dessas ações e políticas, de modo que o desenvolvimento conceitual da noção se confunde com seu reconhecimento e difusão enquanto um objetivo público a ser perseguido como política de Estado e participação da sociedade” (MALUF, 2007:12). O atual enfoque reúne as dimensões alimentar e nutricional, bem como associa as dimensões inseparáveis da disponibilidade de bens (*food security*) e da qualidade desses bens (*food safety*).

A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 (LOSAN, art. 3º).

O enfoque contemporâneo de segurança alimentar e nutricional – SAN no Brasil tem suas formulações oriundas de dois eventos distintos nos anos 1980: um mais técnico e outro político. Como já referido, o primeiro nasceu do setor público no documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome” para a secretaria de Planejamento do então Ministério da Agricultura (MALUF, 2007:80). O segundo foi a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986 (MALUF, 2007:81), com participação da sociedade civil, que lançou um conjunto de proposições que se tornaram referências.

Note-se, ainda, que a conferência sugeriu a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar integrado por conselhos e sistemas nas esferas estadual e municipal, proposição que viria a ser retomada anos mais tarde<sup>42</sup>.

A representação do fenômeno da fome e da segurança alimentar e nutricional nas políticas públicas sofre, então, uma ampliação de seu significado. No início dos anos 1990 o conceito incorpora a questão ambiental<sup>43</sup>, questões sanitárias e de equilíbrio nutricional, refletindo a preocupação com o consumo alimentar e com os micronutrientes. Decorre dessas referências a incorporação na segurança alimentar do termo *nutricional*, fazendo-a SAN como se conhece hoje.

Além dessas contribuições entra em cena a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras, bem como bem o tipo de desenvolvimento adotado. Nessa época, final do século passado, discute-se o direito humano relacionado à alimentação ou o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. Esse direito passa a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas (VALENTE, 2002b). Está relacionado a um movimento internacional em defesa da segurança alimentar como direito humano básico, ligando a alimentação e a nutrição à cidadania (2002a).

---

<sup>42</sup> Em 2004, quando ocorre a II Conferência Nacional de SAN.

<sup>43</sup> A realização em 1992 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro (ECO-92) tem influência direta nesse processo.

Dessa maneira, o conceito de SAN perde sua simplicidade, e na década de 1990 passa a englobar uma série de elementos: as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); de equilíbrio da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos. Esses conceitos esses que foram surgindo em fóruns internacionais durante toda a década, conhecida como a década das conferências, e alargaram o campo de atuação e de interesse do Consea, ressurgido em 2003.

A partir do final dos anos 1980 e início dos 1990 a política de SAN recebe outro sentido. Outra dinâmica é manifestada, muito em função do encontro da sociedade civil com o Estado. Contudo, nem sempre esse encontro foi possível.

### **A soberania alimentar entra em cena**

No contexto internacional, surge no ano de 1988 outro referencial para o setor de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, desta vez o de soberania alimentar. A expressão soberania alimentar tem origem quando Egito, Jamaica, México e Peru, com apoio de Marrocos e Nigéria, apresentaram propostas na Rodada do Uruguai (1986-1993) para as negociações da agricultura. Pela primeira vez se falou no tema, utilizado no sentido de: (i) autodeterminação nacional do que se produzia e como se produzia; (ii) garantia de suficiente oferta a preços e disponibilidade adequados; e (iii) incentivos ao desenvolvimento rural e nacional sobre a base de aumento da produção, do consumo e da renda dos produtores (WINDFUHR e JONSÉN, 2005).

O referencial vem se desenvolvendo rapidamente desde então. Converteu-se em ponto de referência para discursos sobre questões alimentares, especialmente entre movimentos sociais ao redor do mundo. O enfoque é um contradiscursivo, uma contraproposta ao paradigma de desenvolvimento de corrente dominante fundamentado no comércio agrícola internacional liberalizado, na segurança alimentar e nutricional baseada no comércio e na produção industrial agrícola e de alimentos realizada por produtores com abundantes recursos. O marco da soberania alimentar é proteger o espaço da política local, das famílias, que por trás apresentam-se constituídas por uma rede mundial de organizações não governamentais e da sociedade civil, e movimentos sociais. A Declaração de Nyélény no Fórum Mundial pela Soberania Alimentar no Mali, em fevereiro de 2007, demonstra esse marco:

A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isso coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas. Defendendo os interesses inclusive das futuras gerações. A soberania alimentar nos oferece uma estratégia para resistir e desmantelar o comércio livre e corporativo e o regime alimentar atual, (...). A soberania alimentar outorga o poder aos campões e à agricultura familiar, à pesca artesanal e ao pastoreio tradicional, e coloca a produção alimentar, a distribuição e o consumo sobre as bases da sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente, que garante o ingresso digno para todos os povos, e os direitos dos consumidores para controlarem sua própria

alimentação e nutrição. Garante que os direitos de acesso e a gestão de nossa terra, de nossos territórios, nossas águas, nossas sementes, nossos animais e a biodiversidade, estejam nas mãos daqueles que produzem os alimentos. A soberania alimentar supõe novas relações sociais livres de opressão e desigualdades entre homens e mulheres, grupos raciais, classes sociais e gerações.

De acordo com Paulo Marques (1996 e 2010) outra proposta de segurança alimentar é apresentada ao debate no início dos anos 1990 pela Associação Brasileira de Agribusiness – ABAG, na época predominando o termo inglês para o que conhecemos hoje como agronegócio. A Associação leva ao campo de debate sobre a segurança alimentar os interesses dos grupos agroindustriais,

oferecendo como contrapartida a ideia segundo a qual é o aumento substancial da oferta de alimentos que pode assegurar um eficaz combate contra a fome e a subalimentação. Portanto, a perspectiva aqui consiste em apostar numa oferta alimentar abundante, antes de se estabelecer outros compromissos sociais, tais como aqueles em torno da reforma agrária (MARQUES, 2010).

Em nome da segurança alimentar, portanto, foram concebidas tanto medidas de proteção das agriculturas locais quanto elaboradas estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional de alimentos. Essa ambivalência, conclui o autor, provocou “dissonâncias e imprecisões”. A “polissemia” do termo *segurança alimentar* deixou muita margem para diversas e distintas interpretações sobre políticas públicas, no que se refere à implantação de medidas de combate contra a fome ou à concepção de uma alimentação saudável (op. cit., 2010).

### **O referencial contemporâneo da alimentação saudável**

Apesar de a alimentação saudável estar presente nas políticas públicas desde os anos 1920 com os higienistas, também ligada à questão da educação alimentar e nutricional, também bem antiga – basta lembrar a cartilha *A Festa das Letras*, de Josué de Castro e Cecília Meireles, datada de 1937 –, esse referencial só se efetiva após o surgimento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN em 1999.

Ao analisar o conceito de alimentação saudável na perspectiva das atuais políticas públicas brasileiras, Elaine Azevedo (2009) percebe que novas preocupações vêm sendo incorporadas, como a qualidade, as condições de cultivo, os componentes socioambientais relacionados à produção de alimentos e a origem do alimento.

A autora cita as principais características de uma alimentação saudável assumida pela Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde:

1. Respeito e valorização das práticas alimentares culturalmente identificadas: o alimento tem significações culturais diversas que precisam ser estimuladas; a soberania alimentar deve ser fortalecida por meio deste resgate;
2. A garantia de acesso, sabor e custo acessível, ao contrário do que tem sido construído socialmente (principalmente pela mídia), uma alimentação saudável não é cara, pois se baseia em alimentos *in natura* e produzidos regionalmente (...);
3. Variada: fomentar o consumo de vários tipos de alimentos que forneçam os diferentes nutrientes necessários para o

organismo, evitando a monotonia alimentar que limita o acesso de todos os nutrientes necessários a uma alimentação adequada; 4. Colorida: como forma de garantir a variedade, principalmente em termos de vitaminas e minerais, e também a apresentação atrativa das refeições, destacando o fomento ao aumento do consumo de alimentos saudáveis como legumes, verduras, frutas e tubérculos em geral; 5. Harmoniosa: em termos de quantidade e qualidade dos alimentos consumidos para o alcance de uma nutrição adequada, considerando os aspectos culturais, afetivos e comportamentais; e, 6. Segura: do ponto de vista de contaminação físico-química e biológica e dos possíveis riscos à saúde. Destacando a necessidade de garantia do alimento seguro para consumo populacional (PINHEIRO; RECINE e CARVALHO, 2005. In AZEVEDO, 2009:40-41).

O referencial da alimentação saudável se manifesta na transição nutricional e epidemiológica por que passa o país, como em muitos outros países do mundo em desenvolvimento, em que há o aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade, acarretando a prevalência de doenças crônicas não transmissíveis – DCNT (diabetes, doenças cardíacas, entre outros problemas graves de saúde), concomitante com a fome. Esse processo vem ocorrendo desde a década de 1960 quando o problema do sobrepeso e da obesidade começa a surgir, decorrente das modificações no padrão demográfico (urbanização e envelhecimento da população), no perfil de morbimortalidade (câncer, diabetes e doenças cardiovasculares chegaram a 48% do total das causas de morte no país em 2003) e no consumo alimentar e de gasto energético (aumento do consumo de alimentos de origem animal, gorduras, açúcares, alimentos industrializados e relativamente pouca quantidade de carboidratos complexos e fibras).

A comparação dos resultados provenientes do Estudo Nacional de Despesa Familiar – ENDEF realizado entre os anos de 1974 e 1975; da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNSN de 1989, da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS de 2006 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF desenvolvida nos anos de 2002 e 2003, e mais recentemente em 2008 e 2009, permite verificar a tendência da evolução do excesso de peso em todas as camadas da população no país. Seja homem ou mulher, rico ou pobre, negro ou branco, do norte ou do sul, estamos engordando e muito.

O excesso de peso teve uma nítida tendência de aumento a partir da década de 1970. Entre 1974/5 e 2008/9, o excesso de peso aumentou em quase três vezes no sexo masculino, de 18,5% para 50,1%. No feminino cresceu de 28,7% para 48%. Já a obesidade<sup>44</sup> pulou entre os homens de 2,8% para 12,4% e entre as mulheres de 8% para 16,9% (POF 2008-2009).

Entre as crianças o problema também existe e merece atenção. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde – PNDS 2006, situações de excesso de peso para altura foram encontradas em 7,4% das crianças brasileiras menores de cinco anos, indicando, nesse caso, exposição da população ao risco de obesidade na infância (BRASIL. MS, 2008).

<sup>44</sup> A obesidade pode ser considerada como a ocorrência sentinela que sugere a importância de prevalências futuras de outras doenças crônicas não transmissíveis – DCNT, uma vez que além de configurar, por si só, uma doença, ela também é fator de risco para a ocorrência de outras (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

Esse resultado é corroborado pela POF 2008-2009 quando se constata 16,6% da população masculina de 5 a 9 anos obesa, proporção que chega a 11,8% entre as meninas. Nessa mesma faixa etária, a POF constatou entre os meninos uma diminuição drástica do déficit de altura para idade, que era em 1974/5 de 29,3%, alcançando em 2008/9 7,2%. Entre as meninas o índice baixou de 26,7% para 6,3%. São quedas muito expressivas.

Assim, apesar da sensível melhora do quadro de desnutrição nesse período, a sociedade brasileira ainda é geradora de insegurança alimentar e nutricional, coexistindo fome com uma expressiva piora em nosso quadro de sobrepeso e obesidade. É a transição nutricional por que passa o país e que bem expressa a sociedade desigual em que se encontra – a insegurança alimentar e nutricional convivendo com a obesidade, a falta junto ao excesso. Embora esse excesso não signifique ricos obesos e pobreza desnutrida, pois também a classe média e a baixa passam pelo mesmo problema de aumento de peso, o que complica ainda mais a questão.

### **O debate sobre direito humano à alimentação adequada**

A vinculação aos princípios do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, assim como a intersetorialidade das ações e programas públicos e a participação e controle social, são características que diferenciam o enfoque de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN no Brasil dos usos correntes de segurança alimentar por muitos outros governos, organismos internacionais e representações empresariais (MALUF, 2007). No que se refere particularmente ao direito humano à alimentação, essa discussão no país se deve muito ao contexto internacional.

Nos anos 1990, com a ECO-92, entre outros, entra em cena a questão da equidade e da justiça, entre outras, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, e ao tipo de desenvolvimento adotado. Discute-se o direito humano relacionado à alimentação, o direito humano à alimentação adequada. Esse direito passa a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas (VALENTE, 2002b). Emergiu um movimento internacional em defesa da segurança alimentar como direito humano básico, ligando a alimentação e a nutrição à cidadania (VALENTE, 2002a).

A expressão Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu esse direito de forma a incluir todos os elementos normativos explicados em detalhes pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (ver Comentário Geral nº 12 a seguir), segundo o qual: “O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC reconhece o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à alimentação adequada, bem como o direito fundamental de estar livre da fome. Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA: a) o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e b) o direito à alimentação adequada.

“O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva” (Jean Ziegler, relator especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Alimentação).

O Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA tem sido debatido por diversas vezes no âmbito internacional. Lamentavelmente, por razões econômicas e políticas, muitos foram os governos que ficaram apenas no discurso. Desde o final da II Guerra Mundial, passando por uma série de conferências e cúpulas, até hoje, as organizações internacionais vêm formulando nos foros multilaterais a necessidade de que os Estados se comprometam e cumpram efetivamente com diversos instrumentos internacionais, regionais, nacionais e locais para garantir o direito humano das pessoas a se alimentar.

É importante assinalar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC de 1966; o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional aprovadas em 2004, no âmbito da FAO, formam a base segundo a qual o governo brasileiro pauta sua atuação com vistas à plena realização desse direito. É a esses documentos que a sociedade civil brasileira constantemente se refere e se baseia nas suas ações e estratégias de luta pelo direito humano à alimentação.

A declaração tem um certo reconhecimento da opinião pública. A visibilidade de seus artigos são maiores que os demais instrumentos do Direito Internacional Público. A Declaração Universal dos Direitos Humanos incorpora o direito à alimentação particularmente no art. XXV, em que se afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação.

Já o art. 11 do Pacto “reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado (...) inclusive alimentação adequada” e “o direito fundamental de todos de estar livre da fome...”. Também define o que é necessário para alcançar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Mas somente em 3 de janeiro de 1976, depois de se conseguir um número mínimo de 35 ratificações necessárias para o início de sua vigência, é que o pacto entra em vigor. Com a ratificação um Estado passa a ser denominado Estado-parte, com obrigações de a) adotar medidas para a realização progressiva dos direitos contidos no PIDESC e b) informar periodicamente às Nações Unidas o progresso obtido na realização progressiva dos direitos previstos no pacto. O Brasil aderiu ao pacto em 24 de janeiro de 1992, sendo incorporado à legislação nacional pelo Decreto 591 de 06 de julho de 1992.

Entretanto, o Brasil não é signatário do Protocolo Adicional de 2008 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em que o protocolo estabelece um mecanismo de denúncias individuais para o pacto similares às do Primeiro Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Isso que significa o reconhecimento do protagonismo da sociedade civil em fazer valer seus

direitos, identificar e reclamar das violações cometidas pelo Estado frente aos seus cidadãos, sem que isso implique a perseguição ou mesmo a expulsão do país desse indivíduo ou da organização não governamental.

Em relação ao Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1999 é ele que interpreta o art. 11 do PIDESC. O comentário define o Direito Humano à Alimentação Adequada que se realiza “quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”.

O direito à alimentação não deve, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. E, deve ser resolvido de maneira progressiva, mas não morosa e lenta. Os Estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome e outras carências nutricionais de sua população.

A característica da progressividade não impede a exigibilidade do direito à alimentação. A exigibilidade compreende a possibilidade de existência prática desses direitos, representando o maior desafio da atualidade, justamente no que se refere a sua aplicação. Não faz sentido existir uma lei que não possa ser colocada em prática.

Partindo dessa reflexão é que surgem as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional em 2004, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO. Em sua sessão de 2002, o Conselho Executivo da FAO instituiu formalmente um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias sobre a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. Essa foi a primeira vez que esse direito foi substancialmente discutido entre governos e em detalhes no âmbito de um órgão internacional, chegando a um acordo sobre o seu significado.

Vale ressaltar que o governo brasileiro participou ativamente de todo esse trabalho. As diretrizes, embora voluntárias, se baseiam na lei internacional e fornecem orientação sobre a implementação de obrigações já existentes. As diretrizes destinam-se a todos os Estados, partes ou não, do PIDESC, inclusive países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Além do sistema ONU o Brasil também é parte do sistema da Organização dos Estados Americanos – OEA. Nesse âmbito é importante ressaltar a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil em 1992. A convenção estabelece a obrigação para os Estados-partes do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais contidos na Carta da Organização dos Estados Americanos, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados. Nesse sentido o Brasil reconhece como obrigatoria de pleno direito a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Há também o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, ou simplesmente Protocolo de São Salvador, que se refere no art. 12 à alimentação e nutrição adequadas, com fornecimento e distribuição de alimentos, e o art. 17, à proteção dos idosos e seu direito à alimentação.

Em relação às conferências internacionais vale destacar a Conferência Internacional sobre Nutrição, ocorrida em Roma em 1972; Conferência Mundial sobre Direitos Humanos - 1993, sendo, na ocasião, reafirmado que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização; a Cúpula Mundial da Alimentação também em Roma, dessa vez em 1996, com grande repercussão para o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. A partir da realização dessa cúpula a FAO passou a envolver-se ativamente na promoção desse direito. O objetivo 7.4 do Plano de Ação, resultado da cúpula, convidou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a definir o art. 11 do PIDESC e a propor formas para a realização do DHAA, levando em conta a possibilidade da formulação de diretrizes voluntárias.

Também vale frisar a Cúpula do Milênio de 2000, em que se aprova a Declaração do Milênio das Nações Unidas, definindo objetivos concretos para o desenvolvimento, que devem ser alcançados até 2015. A declaração incorpora os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em que o primeiro trata justamente de erradicar a extrema pobreza e a fome, reduzindo pela metade, até 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome. No Brasil, a meta acordada pelo governo foi de não só reduzir como também erradicar a fome até 2015 (BRASIL. IPEA, SPI, 2007).

No que se refere estritamente à sociedade civil pode-se mencionar a Declaração de Quito sobre a Exigibilidade e Realização dos DESC na América Latina, assinada pelas Redes, ONGs de Direitos Humanos, Organizações Sindicais, de Povos Indígenas e de Defesa dos Direitos da Mulher. Declaração que partiu do encontro na cidade de Quito, Equador, em julho de 1998. Vale mencionar também a declaração final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, ocorrida em Havana em 2001, que define esse princípio para as políticas públicas no setor de segurança alimentar e nutricional.

Em 2002 foi realizada a Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois quando a promoção e implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada foram integralmente reconhecidas como obrigação dos Estados. Negociações antes e durante a cúpula resultaram no consenso quanto à necessidade de se elaborar Diretrizes Voluntárias em apoio à realização do DHAA no contexto da segurança alimentar nos países.

Mais recentemente, em novembro de 2009, foi realizada a última conferência de peso, em que o DHAA está presente: a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. O documento assinado acabou deixando de fora a meta de erradicação completa da fome até 2025, assegurando alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para uma crescente população mundial (estimada em 9,2 bilhões de pessoas em 2025). Algo considerado frustrante para as organizações não governamentais do Brasil e do mundo.

Apesar disso houve um claro consenso sobre o fato de que a agenda de liberalização promovida nas últimas décadas pelo Banco Mundial e outras agências internacionais e dos países ricos fracassou categoricamente, e que existe a necessidade real de fortalecer a participação dos agricultores na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a reorganização do setor produtivo de alimentos.

O direito à alimentação, portanto, não deve e não pode ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, ou seja, que o condiciona ou o considera como “recomendações mínimas de energia ou nutrientes”. A alimentação para o ser humano deve ser entendida como um processo de transformação da natureza em gente, saudável e cidadã. Como já ensinava Josué de Castro, a alimentação está relacionada com a política, com as escolhas de desenvolvimento, com a organização da sociedade e as desigualdades que a estruturam. Em outras palavras, o DHAA está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio ambiente equilibrado e saudável, à saúde e à educação, à cultura, à moradia, ao emprego e à renda, entre outros).

Cabe ainda ressaltar que, na perspectiva da promoção dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito). Nesse sentido, é fundamental que práticas que promovam o DHAA levem em conta os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias tão comuns na relação que sempre se estabeleceu no Brasil entre o Estado e Sociedade ou entre a elite e o povo.

Para promover, então, a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA é fundamental que a execução e a implantação das políticas, programas e ações públicas (o que é feito) e seu delineamento, planejamento, implementação e monitoramento (como é feito) sejam garantidos por um processo democrático, participativo, inclusivo, que respeite as diferenças e diversidades entre os seres humanos.

Assim, esse referencial setorial, de acordo com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, vai permear o debate no setor nos anos 1990 e principalmente nos anos 2000. Um debate que surge em função, entre outros fatores, do novo contexto que se abriu com o governo Collor e continuaria no governo de Fernando Henrique Cardoso, isto é, de implementação de políticas neoliberais que imprimiram no setor de SAN no Brasil o desmonte de seus mecanismos de ação. O direito à alimentação passa a ter espaço na agenda pública.

No âmbito da sociedade civil, vale destacar em 1998 a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN<sup>45</sup> que teve papel relevante, por exemplo, na inclusão de um item específico – item 7.4, Direito Humano à Alimentação – no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e na subsequente promoção, por parte do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de uma definição mais precisa do conteúdo do direito humano à alimentação adequada (no Comentário Geral nº 12). A criação da ABRANDH e da FIAN no início dos anos 2000 também impulsionou muito o tema no Brasil, fazendo parte do Consea e contribuindo muito para o tema do DHAA no campo da SAN.

---

<sup>45</sup> Hoje Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN.

## **2.4. A constituição da política de SAN: os referenciais setoriais frente aos referenciais globais**

Esses são os referenciais que Muller (2000) chama de setoriais. São referenciais que expressam os valores do grupo profissional dominante. Expressam no campo dos valores e normas as lutas estabelecidas pelos diversos grupos pela hegemonia setorial. A principal consequência da representação do setor é o estabelecimento de seus limites, definindo atores e questões relevantes. Balizam a discussão em um campo determinado, é uma representação geral em torno do qual vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais (MULLER, 2004).

A disputa sobre os sentidos que tomam os referenciais influi sobremaneira nas atuais ações do Estado brasileiro. A questão da fome surgiu nas políticas públicas no início do séc. XX, a SAN apareceu nos anos 1980, a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada vem à tona nos anos 1990, bem como a alimentação saudável. São cinco conceitos-chave – fome, segurança alimentar, direito humano à alimentação adequada, soberania alimentar e alimentação saudável – que formam os referenciais para representações e ações dos agentes individuais e institucionais envolvidos na construção dessa política pública no Brasil até hoje. Envolvem apropriações distintas da realidade, sobre o campo de atuação.

São cinco referenciais em que se disputam os sentidos, que influem sobremaneira nas atuais ações do Estado e da sociedade brasileira. Conceitos em que o surgimento de um não significou a eliminação do outro. Os cinco referenciais convivem no setor da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como se observou no governo Lula. A fome ainda é muito utilizada no discurso político, tanto é assim que o principal programa se chamou Fome Zero, hoje Estratégia Fome Zero. O ministério, do mesmo modo, não perdeu o termo, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A SAN efetivou-se como objetivo de política, concretizando-se na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan e institucionalmente como secretaria do MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. A soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada tornaram-se princípios que regem a Losan. Já a alimentação saudável rege toda a Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

Esses referenciais, no entanto, só têm sentido a partir da relação que estabelecem com os referenciais globais<sup>46</sup>. Esses referenciais, para nosso estudo, são os projetos pelo qual Dagnino nos chama a atenção e que são divididos em dois, o participatório, construído a partir dos anos 1980 ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo, que se isenta progressivamente do seu papel de provedor de direitos (DAGNINO, 2002). No que se refere à SAN a tese de Zimmermann bem analisa esses dois projetos para o setor, ao identificar as Conferências Nacionais de SAN como expressão de um projeto democrático-participativo. Mesmo quando as Conferências deixaram de acontecer entre

<sup>46</sup> O referencial global é entendido como representação que uma dada sociedade faz de sua relação com o mundo em um momento dado, percepções em torno das quais vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais (MULLER, 2003:65). O referencial global, juntamente com os referenciais do setor e a relação que se estabelece entre o global e o setorial, é que define o referencial de uma política pública. É nessa relação entre global e setorial que se forma uma política pública, segundo Muller (2003).

1994 e 2002, o projeto democrático-participativo da SAN manteve-se latente no interior da sociedade civil (2011:175).

Essa trajetória da política de SAN que envolveu a construção dos cinco referenciais faz parte, de acordo com Bruno Jobert (1992), de um “processo de aprendizagem”. Um processo que requer recursos intelectuais – informações, saber fazer, valores – que se legitimam e se institucionalizam por meio da prática, dos erros e acertos, das repetições e inovações nas políticas públicas. As mobilizações sociais em torno dos cinco referenciais muito contribuíram para a atual política no setor, considerada por muitos países como exemplo a se seguir, principalmente programas como Alimentação Escolar, Bolsa-Família e Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Nesse sentido, os conselhos podem ser vistos, de acordo com Dagnino, como encontro de projetos políticos com interesses em comum, partilhados pelo Estado e pela sociedade civil. Decorre dessa situação a criação dos conselhos e outros espaços de interlocução entre o Estado e a Sociedade. Um campo marcado, segundo a autora, pela

confluência perversa entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 1980, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidos de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (2002:288).

No entanto, seria simplificar a questão achar que o governo Collor e FHC seriam neoliberais e o governo Lula e Dilma como democrático-participativo. A divisão entre os dois projetos parece ser mais clara na Europa. Jobert (1992) identifica “a virada neoliberal”, dos anos 1980, como um referencial de mercado, um referencial global. Mas Jobert não poderia prever o declínio dos valores neoliberais, como se observa hoje. Atualmente, a intervenção do Estado passa a ser vista como importante e contrária à ideia de um Estado mínimo. O Estado parece retomar seu papel principal como agente no combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional. No Brasil, paradoxalmente, o projeto do Estado mínimo do governo Collor fez com que surgisse o Consea. E as ações também nessa mesma linha do governo FHC acarretou a retomada do Consea no governo Lula. A criação e a evolução da Política Nacional de SAN se devem ao movimento de contramarcha ao neoliberalismo, presente até mesmo nos governos Lula e Dilma.

A maior clivagem em relação ao referencial global diz respeito à divisão entre os interesses do agronegócio e da agricultura familiar, junta-se aí os dois projetos citados por Dagnino (2002). A relação entre os referenciais globais e os cinco referenciais é de fundamental importância, pois o enquadramento do referencial setorial nos referenciais globais é, como afirma Muller, o ato fundador de uma política pública. “O estudo de uma política pública passa então obrigatoriamente por uma interrogação sobre a maneira em que se opera permanentemente (não só na fase de elaboração) a transação entre referencial global e o referencial setorial” (MULLER, 2004:69).

O avanço, com a recente criação de uma política e de um sistema de SAN no país, é fruto de um momento que talvez tenha sido único para a SAN, como no início do governo Lula. De forma mais ampla é o que se observou no capítulo 1, as ações do Estado em relação à fome passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no séc. XIX, para intervenções estruturais na segunda metade do séc. XX, até chegar a estratégicas, contínuas e sistêmicas no início deste século por meio da legislação conquistada, da constituição do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## CAPÍTULO 3

### O CONSEA E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CONSELHO COMO ARENA

Após identificar a trajetória da política, capítulo 1, e mapear as ideias forças que organizam as posições dos agentes no campo da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, capítulo 2, busca-se agora discutir o Consea e o Sisan como arenas de encontro e confronto de ideias e interesses. Com o mapeamento das leis e instituições envolvidas nessa política a questão a saber é como se posicionam os agentes administrativos (ministérios, secretarias e órgãos públicos em geral) e os da sociedade civil (ONGs e movimentos sociais) envolvidos com a política. A análise recai sobre a caracterização e o posicionamento dos agentes, principalmente do Consea, utilizando o quadro teórico dos referenciais. Isso permite conhecer melhor o desenho institucional adotado pelo Brasil e que tem trazido expressivas mudanças nos índices de insegurança alimentar e nutricional no país. A institucionalização do Consea significa a institucionalização da participação social.

Adotou-se como estratégia para compreender o papel do Consea na Política de SAN, em conformidade com o quadro teórico adotado, estudar os conselheiros que o compõem. Alguns conselheiros foram entrevistados, outros responderam a um questionário, e uma menor parte realizou os dois. O objetivo foi conhecer o perfil dos conselheiros e suas ideias sobre o funcionamento do Consea. A análise recai sobre o Conselho como arena da política, que se encontra em um sistema com uma legislação específica. No lugar de pesquisar o Consea como uma espécie de ente microssocial, microorganismo, de “pequena sociedade” destacada da “grande sociedade”, como dizia Tocqueville, examina-se como o Conselho se constituiu como arena pública, promovendo um certo número de interações, de ações e de atividades (CEFAI, VEIGA e MOTA, 2011). Objetiva, portanto, entender o Consea como arena em que se apresentam interesses diversos, da sociedade civil e do governo, com a particularidade de ser composto por um terço para o poder público e dois terços para a sociedade civil.

Do ponto de vista das Ciências Sociais, escolher o Consea como objeto de estudo requer lidar com o tema da institucionalização da participação social, que não pode ser plenamente compreendida se não for analisada sua experiência concreta. O Consea é um espaço de concertação social chave para se compreender o campo da SAN. Trata-se de uma novidade institucional localizada em plena presidência da República, que surgiu no início dos anos 1990, foi extinto e ressurgiu nos anos 2000, conforme visto no capítulo 1. Um dos mediadores da política de SAN, os Conselheiros, são apresentados e suas ideias e representações, discutidas<sup>47</sup>. Questiona-se sobre quem são esses mediadores, como se dá sua atuação, como funciona o Consea? E quais os pontos fortes e fracos do Conselho, apontados pelos conselheiros, nessa construção da política pública de SAN no país?

O capítulo foi distribuído em quatro partes. A primeira refere-se a discussão sobre institucionalização da participação social. Ou seja, como se situa o Consea diante

<sup>47</sup> Os outros mediadores são os gestores federais, estaduais e municipais; especialistas em SAN, como professores universitários, consultores e pesquisadores; organizações da sociedade civil envolvidas com o tema; organizações internacionais, além da mídia que expõe o tema.

a literatura conselhista. A segunda parte trabalha mais especificamente o Conseia em relação ao Sisan. Descreve o sistema e de como o conselho se organiza do ponto de vista administrativo. Na terceira trabalha-se especificamente com a arena pública Conseia e seus membros, traçando o perfil e a atuação dos conselheiros, bem como o funcionamento do Conselho. Aqui, os conselheiros são considerados como mediadores da política de SAN. Por fim, apresenta-se um balanço da análise sobre o Conseia e do Sisan.

### **3.1. Institucionalização da participação social: o caso do Conseia**

Acatando a sugestão de Massardier (2011), ao deparar com o tema de SAN e as políticas públicas, o primeiro passo adotado na tese foi realizar uma análise histórica e depois fortalecer a análise microfocalizada sobre um local de interação entre as ideias e os interesses dentro de um espaço social determinado, o Conseia. Com isso, abriu-se a possibilidade de se dar maior atenção aos agentes e às ideias que o constroem. O objetivo foi tornar a análise da política de SAN mais concreta. Optou-se por focalizar os sentidos em construção nas situações de ação e de interação concretas, mais do que nas representações coletivas suspensas no ar; uma atenção maior a situações analisadas como processos com dinâmica própria, mais do que como estruturas objetivadas e estáticas.

Quando se discute uma política pública e a inserção do conselho nessa política, além de procurar saber o que é uma política pública, também se faz necessário desvendar o que são os conselhos de políticas públicas e como se realiza a participação social, como ela é institucionalizada.

Participação social é conceito amplo, com dificuldades práticas de operacionalização, mas de forma recorrente evocado em políticas públicas (GOHN, 2011). De acordo com a revisão conceitual de Assunção (2006), três pontos em comum podem ser encontrados entre as concepções de participação: 1) é um resultado da politização de indivíduos ou da socialização da política; 2) é uma forma de inclusão daqueles que estavam excluídos; 3) é um novo direito a ser exercido, especialmente nos processos de política pública.

O termo *participação social* foi usado pela primeira vez na década de 60 como atributo de processos decisórios, “um elo entre a esfera do indivíduo com a esfera da sociedade. Uma força que abre novas formas de interação, ainda difusas, entre a sociedade e o Estado” (SAYAGO, 2000:40). É preciso considerar Sennet (1998), para quem a participação, mais do que a ação mecânica de escolha de representantes, significa partilhar um lugar no mapa, criar uma identidade coletiva que envolve a crença de que, quando as pessoas se abrem umas com as outras, cria-se um tecido que as mantém unidas.

Assim, a participação social é uma conquista e uma pressão sobre as políticas públicas. É o que faz Pedro Demo afirmar que a participação “não é doação, dádiva, presente. Nem imposição. Nunca é suficiente. Também não preexiste, pois o que encontramos primeiro na sociedade é a dominação. Se assim é, só pode ser conquista” (DEMO, 1999:84). As ideias da participação e da solidariedade concretas na formulação da vontade geral são as únicas suscetíveis de fundar uma nova cultura política. Desse modo, as sociedades que lutam pela emancipação política devem estar

informadas e esclarecidas. Quanto mais esclarecido, mais o cidadão quer que “tirem as mãos de cima dele” (SANTOS, 1996).

No Brasil, a partir da abertura política, em 1985, a participação social é identificada, de um lado, com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços decorrentes da socialização, descentralização do poder e da crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos agentes sociais. De outro, enfoca-se a participação a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os agentes sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel como meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (JACOBI, 2002:447).

Um marco na questão da participação social na década de 1980 foi a criação de uma multiplicidade de dinâmicas participativas nas estruturas de conselhos e colegiados, nascida com a Constituição de 1988. O fato diferenciador dessas transformações foi o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários e o surgimento, gradativo, de uma nova mentalidade sobre a gestão pública, como aspectos constitutivos de uma nova cultura política.

Com a Constituição de 1988 introduz-se o tema da participação e sua relação direta com as políticas públicas sociais e com as demandas locais, de caráter municipal. Nos anos 1990, além das práticas participativas inovadoras que se institucionalizam cada vez mais, surgem novos movimentos baseados em ações solidárias alternativas centradas em questões éticas ou de revalorização da vida humana, como é o caso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Observa-se no cenário brasileiro daquela década uma dinâmica que constrói uma nova concepção da relação Estado-Sociedade. A participação social ganhou reconhecimento e relevância na sociedade e no Estado, a ponto de o Brasil ser visto como um dos mais importantes laboratórios de inovação democrática (GAVENTA, 2004).

A participação, segundo Cornwall, Romano e Shankland (2007) recebe vários significados e expressões que emergem nos estudos que realizaram, nos quais testemunharam algumas tensões provocadas por essa confluência perversa que fala Dagnino (2002). Tais significados rivalizam entre si, são até contraditórios, mas podem existir simultaneamente na percepção de diferentes agentes que interagem nos mesmos espaços sociais. Dentre eles, os autores destacam: participação como aprendizado; como exercício de cidadania; exercício de democracia; tomada de decisão no nível local; algo em função das instituições estatais; fortalecimento da participação popular; como prática de resistência; associativismo e formada pela cultura política (2007:258-259).

De forma prática, participação social compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos governamentais. Significa, portanto, participação da população no planejamento, gestão, execução e avaliação das políticas, programas e ações de um setor governamental (VALLA; ASSIS e CARVALHO, 1993).

Essa participação nas políticas públicas esbarra em dificuldades de institucionalização decorrentes, entre outros, da heterogeneidade dos representantes, e de seus interesses, que compõem, por exemplo, um conselho. O que torna complexos os problemas de representação, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona o embate de interesses de grupos organizados. Provoca, frequentemente, um esvaziamento desses mecanismos de decisão coletiva (JACOBI, 2002:450) ou ao menos a escolha dos que participam e dos que não participam.

A participação pode implicar um projeto político ou uma publicização dos interesses de cada grupo que constitui um conselho. Nesse sentido, os referenciais do DHAA, soberania alimentar e alimentação saudável, parecem expressar interesses de grupos dentro do campo da SAN. A ponto de os adeptos da soberania alimentar estarem muito ligados aos interesses da agricultura familiar, enquanto o Movimento dos Sem-Terra – MST não aceita participar do Consea, pois “para eles segurança alimentar é identificada como do interesse do Estado, das grandes indústrias e do setor latifundiário”, como declarou um dos entrevistados.

Não há estudo sobre conselhos gestores de políticas públicas que “não enfatize a precariedade da participação social nessas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram”, (ABRAMOVAY, 2001:121). Sobre esse potencial de transformação, pesquisa do Ipea (2012b) demonstra que de 2002 a 2010 o número de políticas públicas federais que contavam com participação social cresceu. A quantidade de programas com “interfaces socioestatais”, como denomina a pesquisa, já era bastante elevada em 2002, apresentando 81%. Em 2010, esse percentual passa a 92,1%, uma variação de aproximadamente 9% no período. A média geral entre 2002 e 2010 de programas que incentivaram a abertura de canais de interlocução atingiu 85,6%, “o que indica que, ao menos no seu desenho, os programas federais têm procurado incorporar atores sociais em sua gestão” (PIRES e VAZ, 2012:5).

O número dessas “interfaces socioestatais” – inclui os já citados conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, os PPAs participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. – só aumentarou desde 2003. Além de um aumento geral do número de programas com interfaces socioestatais entre 2002 e 2010,

houve também um aumento da média de programas por órgão com o desenvolvimento dessas interfaces. Esse aumento parece ser significativo na faixa proporcional de mais de 75%, o que indica que grande parte dos órgãos, 73,1%, está desenvolvendo interfaces socioestatais para a maioria dos seus programas (p. 24).

(...) observou-se certo padrão de associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas e o caráter (finalístico e de apoio) dos programas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura (PIRES e VAZ, 2012:51).

Esses fatos estiveram diretamente relacionados à difusão da ideia de participação nas políticas públicas a partir dos anos 1970, consolidada na Constituição Federal de 1988. Houve dois ciclos com maior participação da sociedade brasileira. O primeiro teria iniciado nos anos 1950 e foi reprimido pelo golpe militar de 1964 e o segundo emergiu como reação à ditadura militar a partir dos anos 1970, que está inacabado (GUIMARÃES, 2009). Desde a Constituição de 1988, cunhada como constituição cidadã, a gestão pública brasileira conhece a experiência de participação social de forma mais aprofundada e como método de governo. São amplas as possibilidades de participação existentes na Constituição, como o “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular no processo legislativo, bem como a participação nos conselhos públicos, como é o caso do Consea. Da gama de mecanismos participativos no Brasil, o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas tiveram grande destaque nos anos 1990 e foram objeto de estudos que se refletem na literatura acadêmica (COELHO, 2009).

Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio desses espaços é significativa. Esse fenômeno requer mudanças na forma de o Estado gerir as políticas públicas, mudanças que pressupõem, necessariamente, o conhecimento acerca de quem participa e como funcionam esses espaços.

Os conselhos setoriais, as audiências e as consultas públicas vêm se tornando os principais mecanismos de interação do governo com a sociedade no desempenho de seus programas. Hoje em todos os ministérios existem conselhos com a presença da sociedade. No nível federal, são 61 conselhos (DULCI, 2010), com os mais diversos formatos, funções e atribuições. Esse número pode chegar a 109 (SCHMIDT, 2006 apud IPEA, 2010), dependendo dos critérios de classificação.

Os estudos de participação se sofisticaram nos últimos dez anos. Uma importante dimensão que foi adicionada aos estudos sobre os conselhos diz respeito à variação temática com a criação deles em várias áreas de políticas públicas (AVRITZER, 2010a), tais como saúde, assistência social, criança e adolescente, a própria SAN na área social, além de estudos na área de infraestrutura e desenvolvimento econômico. A literatura conselhistica tem se concentrado na maioria dos casos nas experiências locais. No entanto, como afirma González (2000), a maior capacidade dos conselhos de transformar as relações Estado-Sociedade está na esfera federal<sup>48</sup>. O governo Lula foi o grande responsável por estender o tema da participação para o nível federal de governo (AVRITZER, 2010b:180).

A literatura sobre os conselhos de políticas públicas em âmbito federal é ampla, mas especialmente sobre o Consea é escassa. Pode-se listar os trabalhos em relação ao Consea: as teses de Joana Tereza Moura (UFRGS-2009), Silvia Zimmermann (UFRRJ-2011), Marta Custódio (USP-2009) e Anelise Rizzolo Pinheiro (UnB-2011); a dissertação de Christiane Costa (USP-2011); os artigos de Renato Nascimento (2009a), Renato Maluf (2010) e Francisco Menezes (2010), assim como os relatórios FAO/IICA/Consea (2009) e Ipea (2012).

<sup>48</sup> Interessante observar o I Encontro de Conselhos de Políticas Públicas no âmbito federal ocorrida em São Paulo, em 2004, que foi aberta pelo então presidente do Consea Francisco Menezes.

Moura trabalha sobre a representação política do Conseia, tema pouco explorado na presente tese. A autora considera importante, para futuros estudos, aprofundar a reflexão sobre o impacto que desses conselhos: “de um lado, sobre as políticas públicas, de outro, sobre as próprias organizações sociais, pois se acredita que podem influenciar diretamente as políticas públicas, mas também mudam o modo de agir das organizações que deles fazem parte” (MOURA, 2009:213). Já a tese de Zimmermann, embora trabalhe sobre a temática das conferências nacionais de SAN faz uma incursão sobre o Conseia e temas que lhe são afins. Marta Custódio faz uma análise da PNSAN a partir do orçamento, e Anelise Pinheiro trabalha também com a abordagem cognitiva sobre a PNSAN no contexto dos atores, ideias, interesses e instituições no período de 2003-2006, especialmente sobre a Losan. A obra de Costa (2011) deu subsídios para compreender o impacto que a participação social no Conseia e nas políticas de SAN tem causado sobre as organizações sociais, até porque suas entrevistas foram todas com conselheiros representantes da sociedade civil. Assim, nenhuma das teses e dissertação, exceto a de Moura, tem como objeto de estudo o Conseia e sua incidência nas políticas públicas.

A discussão sobre os conselhos se insere no cenário mais amplo da discussão Estado e sociedade civil, e particularmente no processo de democratização pelo qual passou o país desde o fim da ditadura militar nos anos 1980.

A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária etc. fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo. A outra, resultada da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o restabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988 é o marco formal desse processo (DAGNINO, 2002).

Os conselhos referem-se a “uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil”. Os conselhos “instituem as parcerias entre o Estado e a sociedade civil como forma de gestão no âmbito das políticas públicas”, são as “instituições híbridas” de que falam Leonardo Avritzer e Maria de Lourdes Pereira (2005:20).

Os conselhos são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os institui. Assim, os conselhos podem ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir também representantes da sociedade civil. Os conselhos paritários são conselhos com metade de representantes do governo e metade de representantes da sociedade civil. No caso do Conseia são 2/3 da sociedade civil, incluindo o presidente do Conselho, mais 1/3 restante oriunda do governo, além de observadores.

Em sua organização institucional o Conseia é composto pelo plenário, secretaria geral (coordenada pelo MDS), uma secretaria executiva, comissões temáticas permanentes que variam conforme a gestão e necessidades observadas pelos próprios conselheiros, além de grupos de trabalho de caráter temporário, para estudar e propor medidas específicas no seu âmbito de atuação. Mais detalhes serão vistos no capítulo 4.

Entre 2003 e 2007 (presidido por Luiz Marinho, 2003-2004, e Francisco Menezes, 2004-2007) o Conselho era composto também por Câmaras Temáticas, além das Comissões e Grupos de Trabalho. Eram 42 representantes da sociedade civil mais 15 representantes do governo federal, além de 16 observadores (entre organizações internacionais, representantes de outros conselhos, etc.). Em 2006 a Losan determinou algumas modificações, e o Conselho passa a ser formado por 57 conselheiros entre eles 38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do governo federal, além de 23 observadores convidados. Isso já na gestão de 2007 a início de 2012, de Renato Maluf.

Quanto à competência, os conselhos têm a função normativa, contenciosa, de polícia, de planejamento ou de fiscalização das políticas públicas. No caso estudado, o Consea tem função consultiva e de assessoria direta ao presidente da República na formulação e acompanhamento de políticas. Inspirado nas resoluções das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea monitora diferentes programas e ações do governo. Dentre os principais estão Bolsa-Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional.

As atribuições do Conselho permaneceram, pós 2003, praticamente as mesmas. O Decreto 6.272 de 2007, detalha mais essas atribuições, que representam, em todo caso, uma experiência de participação efetiva da sociedade civil nas políticas públicas.

É bom lembrar que as decisões dos conselhos, independentemente de serem consultivas ou deliberativas, são equivalentes aos atos administrativos, portanto, sujeitas aos mesmos princípios inerentes da administração pública, em especial as do art. 37 da Constituição Federal (LIBERATTI e CYRINO, 1997:16). No caso do Consea Menezes (2010) apresenta duas razões principais para que o Conselho seja consultivo. A primeira é que a temática de SAN, sendo intersetorial, requer que as políticas analisadas e monitoradas pelo Conselho sejam muitas vezes campo também de análise e proposição de outros conselhos, em seus aspectos específicos. “Dessa maneira, se o Consea delibera e faz escutar determinadas decisões, estas podem estar gerando áreas de atrito e sobreposição nas decisões de instâncias setoriais” (MENEZES, 2010:252).

A segunda razão diz respeito ao fato de que o Consea é órgão de aconselhamento da presidente da República, “não podendo ser impositivo sobre ele em suas resoluções. Ou seja, ele emite pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo, mas não tem poder de decisão sobre a diretriz da política em questão” (idem). Ainda de acordo com Menezes (2010) o contra-argumento daqueles que pensam que por ser consultivo o Conselho tem seu poder diminuído é de “aquilo que define realmente sua capacidade de fazer valer suas resoluções é a força política que respalda seus posicionamentos e a consciência de suas propostas” (p. 253). Outros conselhos que são deliberativos muitas vezes não conseguem ter o mesmo impacto se não estão respaldados por uma mobilização que lhes dê sustentação e apoio. Esse impacto é percebido não só pelos números e melhorias na qualidade de vida da população, mas também pelo grau de participação social que alcança.

Em um balanço da literatura sobre os conselhos gestores de políticas públicas, Tatagiba (2003) ressalta, entre vários limites, a resistência do Estado para com esses

espaços, utilizando-se de uma série de mecanismos de controle sobre o processo participativo. De acordo com a autora, a compreensão do Estado como um ator não monolítico tem sido fundamental para a adoção de procedimentos, ou estratégias, que visam estabelecer alianças e parcerias pontuais com diferentes setores (da sociedade e do Estado), tendo em vista a concretização de objetivos voltados para a promoção dos direitos sociais (TATAGIBA, 2003:98). Ainda segundo esse autor, em outro texto mais recente (2010), os conselhos de políticas públicas representam a contramarcha da tendência em privatizar os espaços e assuntos públicos, que marca a constituição do Estado e da sociedade brasileira. Os conselhos representam o projeto democrático-participativo, “encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de produção de políticas públicas, erigida sob uma cultura política na qual predominam referências autoritárias” (TATAGIBA, 2010:35).

Para avançar na discussão é preciso “calibrar as expectativas”, pois os conselhos não são órgãos do Estado propriamente para a gestão das políticas públicas, e do mesmo modo não são movimentos sociais para mobilizar a sociedade. Os conselhos têm limites que lhe são “inerentes”, como por exemplo, a forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções (op. cit., 2010:34 e 47). É necessário bem analisar esses espaços em seus contextos de políticas públicas para não criar falsas expectativas sobre sua capacidade de realização, já que não têm poder de, por si só, modificar um sistema de políticas públicas, de sozinhos criarem sentidos, e angariar recursos suficientes para modificar a política a sua escolha. Atribuir o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade aos espaços de participação, como os Conselhos, pode “levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso”. Uma avaliação mais produtiva e adequada seria “partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos (...) onde ele se dá” (DAGNINO, 2002:299).

O conselho, portanto, é uma esfera participativa com existência semiautônoma, externa e distinta das instituições da política formal, da burocracia e da vida associativa cotidiana, embora estejam frequentemente permeadas de posições e representações nelas formadas. Na condição de arenas em que os limites do técnico e do político vêm a ser negociados, tais instituições funcionam como um tipo inteiramente diferente de interface com o processo de formulação de políticas. São espaços de contestação e de colaboração, em que os agentes sociais trazem diferentes visões de mundo, constituindo verdadeiros laboratórios em que se ensaiia uma nova política pública (CORNWALL e COELHO, 2009:24). É uma inovação institucional em que o princípio da participação social está fortemente presente, e os resultados da política e desse desenho institucional na política dependem profundamente do contexto em que se encontra essa experiência (AVRITZER, 2009). O contexto da SAN foi traçado, permeado de referenciais da política neste capítulo, e sua análise será complementada com a apresentação da organização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan e Consea.

### **3.2. O Consea e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Pode-se observar que toda política consolidada no Brasil tornou-se um sistema. É assim que ocorreu com as áreas da saúde, assistência social, segurança pública entre outras, como exemplificam o Sistema Única de Saúde – SUS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. De

acordo com Sarmiento (2010), em seu dicionário de ecologia, sistema é “o conjunto funcional de elementos, integrados por fatores que os inter-relacionam, criando dependências intrínsecas ou extrínsecas que definem sua estrutura e sua função” e sistêmico é “o elemento ou fator que incide em todo o sistema ou que se distribui no organismo”.

A construção do Sisan se vale da abordagem sistêmica que vem se desenvolvendo no Brasil, com vistas a dar conta da complexidade que o tema alimentar suscita, inclusive no aspecto da implementação de ações integradas. O sistema, que se aproxima muito do conceito de sistema político de Easton, enquanto processo de interação política e social de diferentes atores (federais, estaduais e municipais), é visto como uma unidade inserida num ambiente. Um ambiente que, por um lado, recebe entradas (*inputs*) – os apoios às exigências que se articulam, agregam e manifestam pela ação de grupos de interesse, grupos de pressão, movimentos políticos e partidos políticos – e, por outro, emite saídas (*outputs*). Para permitir que o sistema seja aberto e evolutivo deve ser gerado um fluxo contínuo entre o ambiente e o sistema (EASTON, 1968). Os *inputs*, no caso do Sisan, são os recursos, não só orçamentários, que garantem o funcionamento do Sistema. Os *outputs* são as implementações que se concretizam nos estados e municípios.

A essência de um sistema como o Sisan é a sua interdependência entre os elementos que o compõem, no caso: sociedade civil, instâncias estatais (união, estados e municípios); instituições híbridas como o Consea; as comissões e articulações intragoverno, como a Caisan; o Executivo, o Judiciário e o Legislativo; a opinião pública e o mercado. Todos estes setores, povoados de agentes sociais, fazem parte do sistema, conectam-se de diversas formas.

A Política e o Sistema de SAN no país não estão tão consolidados, têm pouco tempo de existência. Valem-se da experiência acumulada com a construção de sistemas de políticas públicas em outras áreas, Assistência Social e Saúde, principalmente. A Saúde tem conferências desde 1937. Possui um conselho atuante e deliberativo, mais que consultivo como o Consea, pois é órgão que delibera na formulação de estratégias e no controle da execução da política nacional de saúde. O Sistema Único de Saúde – SUS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS estão numa fase bem mais avançada do que o Sisan. As ideias e as instituições que formam o campo político da SAN estão em fase de formação, são recentes. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN é mais recente ainda, caracteriza-se como política no âmbito federal que possui forte componente de participação social, e que requer para sua própria existência estratégias intersetoriais, na medida em que seus programas e ações encontram-se espalhados na Saúde, Agricultura, Assistência Social, Abastecimento etc.

O desenvolvimento da abordagem sistêmica de SAN no Brasil se faz simultaneamente à sua adoção como organizadora da ação pública. Essa abordagem busca “potencializar os ganhos sinérgicos” gerados pela interação entre os componentes do sistema, por intermédio da institucionalização e do aprofundamento das relações entre eles. No entanto, o sistema é um “conjunto que evolui com contradições, isto é, as relações sistêmicas presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas contêm elementos de conflito (BURLANDY, MAGALHÃES e MALUF, 2006).

Nessa abordagem estão presentes dois elementos que caracterizam um sistema de política pública – fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação – que se ajustam, plenamente, à análise e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Isso porque o enfoque da SAN busca promover a intersetorialidade das ações e programas, levado à implementação de ações integradas. Essas ações e programas dão origem a fluxos de interdependência que vão desde as decisões até a operacionalização, indicando esforços de aproximação entre o Estado e a Sociedade ou, num nível mais avançado, desenvolvimento de ações integradoras, como por exemplo, ações que articulam produção e consumo (BURLANDY, MAGALHÃES e MALUF, 2006).

Em relação aos mecanismos de coordenação do Sisan, eles estão associados à recuperação da capacidade de regulação pública do sistema alimentar por parte das instâncias de Estado, na contramão da ampliação da regulação exercida pelos agentes privados promovida pelas políticas do projeto do Estado mínimo. Por isso, os mecanismos de coordenação do Sisan assumiram a forma do Consea, órgão de assessoramento imediato do presidente da República, e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan, órgão intersetorial de governo vinculado ao gabinete do ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MALUF, 2010). Esse formato organizativo é inspirado no, e coerente com, modelo democrático-participativo.

O Consea e a Caisan têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de SAN, instância responsável pela elaboração das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação da Sisan (MALUF, 2010). A formulação da Política e do Plano Nacional de SAN é de responsabilidade da Caisan a quem cabe encaminhar uma proposta à consideração do presidente da República. Para tanto, o Consea encaminha à Caisan uma proposição de objetivos, diretrizes gerais, prioridades e estratégias de implementação da política com base nas deliberações das conferências nacionais.

O Sisan pode ser caracterizado como um sistema aberto, em função do seu propósito de organizar e monitorar as políticas públicas dos diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-as numa política nacional de SAN, uma “política de políticas” na expressão de Maluf (2010:272). A Política Nacional de SAN, de acordo com o Plano de Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como com o balanço das ações implementadas pelo governo federal na direção da construção da política e do Sistema (CAISAN, 2009), é orientada pelas sete diretrizes e respectivas ações principais, conforme quadro a seguir. Diretrizes e ações que definem o campo de atuação da PNSAN, imprimindo sua identidade.

O Sisan, bem como a política de SAN, se assenta em duas diretrizes fundamentais, a saber: a intersetorialidade das ações, políticas e programas, e a participação social. Sobre a primeira, as múltiplas dimensões que condicionam a segurança alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias, grupos sociais e também dos países, requerem a formulação de programas integrados e a coordenação das ações dos vários setores de governo, assim como demandam a superação da atuação setorializada das organizações da sociedade civil. Isso implica que a construção do Sistema Nacional 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 (ver em anexo o detalhamento da institucionalidade dos agentes que integram o Sisan).

Um princípio caro às políticas públicas de SAN é a intersetorialidade. Nas políticas públicas diversas que o Estado gerencia identificam-se níveis distintos de articulação e coordenação entre os setores. A primeira possibilidade é a multissetorialidade, conforme Burlandy (2009) explica, ocorre “a partir de um objetivo de política pública, que transcenda os setores, identificando-se programas prioritários que são potencializados através de uma ação convergente. Esse processo pode gerar ganhos pontuais nos programas setoriais e uma maior aproximação dos diferentes setores a uma abordagem macrossetorial”. A outra possibilidade é a intersetorialidade que se realiza “quando os setores pactuam um projeto integrado, identificando determinantes-chave do problema em pauta, formulando intervenções estratégicas que transcendem os programas setoriais e alocam os recursos em função dessas prioridades” (BURLANDY, 2009:68). Esse é o objetivo da PNSAN.

Como a Política de SAN tem a pretensão de sugerir ações integradas, envolvendo a participação de outros sistemas de políticas públicas, isso faz com que o Sisan tenha reduzido grau de autonomia (autossuficiência) em relação ao contexto em que se insere, diferentemente de outros sistemas setoriais, com programas e orçamentos próprios (mesmo que interajam com outros setores de governo e da sociedade). Essa característica torna mais complexa a dinâmica de funcionamento do Sisan, em especial de seus mecanismos de coordenação.

**Quadro 3 – Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Respectivos Programas e Ações do Governo Federal, 2009**

<b>Diretrizes da Política Nacional de SAN</b>	<b>Programas e Ações do Governo Federal</b>
I. Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para aqueles em situação de insegurança alimentar e nutricional	Transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos; garantia de preço mínimo para os produtos agroalimentares.
II. Promover o abastecimento e estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	Apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.
III. Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada e saudável	Educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Promover, ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais	Acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais	Vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no Programa Bolsa-Família;

políticas de segurança alimentar e nutricional	promoção da alimentação adequada e saudável; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos Estados e Municípios.
VI. Promover o acesso a água para consumo humano e para a produção de alimentos	Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.
VII. Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional	Negociações internacionais; cooperação sul-sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.

Fonte: MALUF, 2010:274.

A segunda diretriz fundamental é a participação social, ações conjuntas entre Estado e Sociedade, com vistas a superar concepções tecnocráticas e centralizadas de políticas públicas. Essa diretriz reflete também a já extensa experiência de democracia participativa na formulação de diferentes políticas no Brasil, com a instituição de espaços públicos (na forma de conferências, conselhos, orçamentos participativos e planos diretores urbanos) nas três esferas de governo (nacional, estadual/distrital e municipal). Agrega-se o conjunto de organizações, redes e movimentos sociais que conduzem expressivo número de iniciativas próprias e em interação com programas de governo.

A participação social na segurança alimentar e nutricional, assim como em outras áreas, constitui um exercício de construção de acordos, mesmo que pontuais, relativos às políticas públicas, de um modo que respeita as posições distintas e preserva a autonomia da sociedade civil e a soberania do Estado em suas decisões. Com a institucionalidade dos estados, Distrito Federal e municípios, somado à representação da sociedade civil completa-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O processo histórico de apropriação da SAN no Brasil levou à proposição de duas instituições que funcionam como mecanismos de coordenação do Sistema Nacional. Uma delas é o Consea e a outra é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan, órgão de governo vinculado ao gabinete do ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

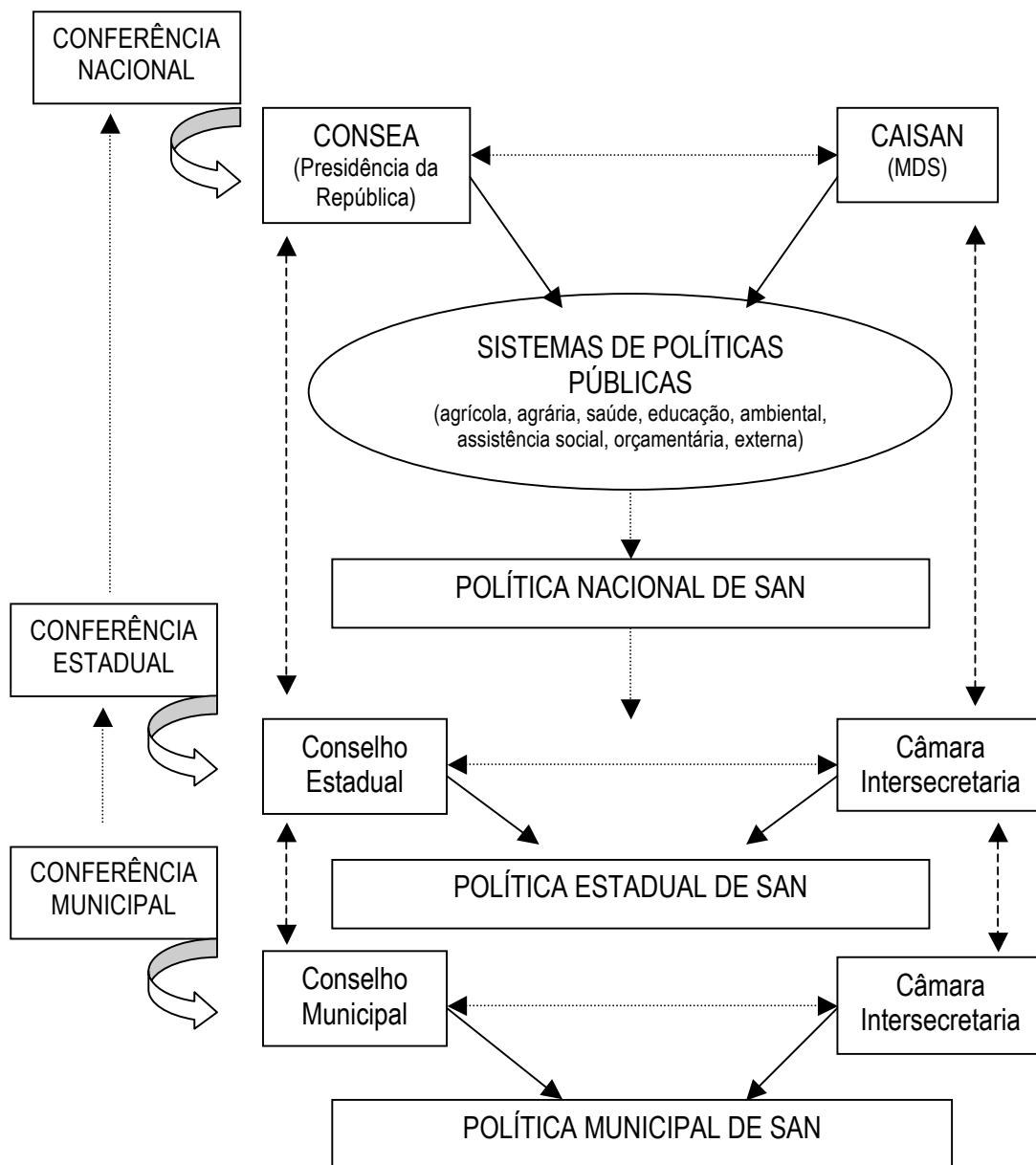
O Consea e a Caisan têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do Sistema. Num processo que envolve milhares de pessoas em todo o país, as conferências nacionais ocorrem a cada quatro anos, sendo precedidas de conferências estaduais, distritais e municipais, que escolhem os delegados à Conferência Nacional, além de abordarem temas que são específicos das suas esferas. Até o momento, foram realizadas quatro conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional<sup>49</sup>, mobilizando, cada uma delas, cerca de duas mil pessoas de todo o país, entre representantes da sociedade civil e do poder público.

---

<sup>49</sup> A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ainda sem o Nutricional) ocorreu em Brasília, em 1994. A II CNSAN realizou-se em 2004 na cidade de Olinda (PE). E a III CNSAN, em 2007, em Fortaleza (CE).

O Consea tem a atribuição de transformar as deliberações das conferências nacionais em propostas relativas ao sistema e à política nacional, encaminhadas à Caisan que as transforma em ações e programas públicos. Uma melhor compreensão desse processo pode-se encontrar na obra de Zimmermann (2011). Os conselheiros são, portanto, os mediadores da política no conceito da abordagem cognitiva de políticas públicas. São eles que traduzem o que a sociedade manifesta nas conferências e repassam aos gestores públicos.

**Figura 1 – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**



Fonte: FAO/IICA/CONSEA, 2009.

O segundo mecanismo de coordenação nacional do Sistema, no âmbito estritamente governamental, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan tem a missão de transformar em programas de governo as proposições emanadas do Consea. Integram a Caisan todos os 19 ministérios que

participam do Consea, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS<sup>50</sup>.

O arranjo institucional (detalhes em anexo) e a dinâmica do Sisan estão representados a seguir. O sistema tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre os diversos setores de governo e a sociedade civil em sua heterogeneidade, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do país.

Particularmente sobre o Consea, segundo a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/2006), o Conselho tem por principais funções:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos; b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; d) definir, em regime de colaboração com a Caisan, os critérios e procedimentos de adesão ao Sisan; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com a finalidade de promover ações no setor; e f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de SAN. Enfim, fortalecer a construção participativa da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 11, LOSAN, 2006).

Segundo o Decreto 6.272, art. 2º, compete ao Consea exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As atividades de um conselheiro nacional não são remuneradas, sendo sua atuação considerada como relevante serviço público.

O Consea, na gestão 2009-2011, é composto por 57 conselheiros, além de 28 observadores convidados. De forma mais detalhada, conforme a quadro a seguir, o Conselho é composto da seguinte forma:

- Um terço de representantes governamentais compreendendo 19 ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. Os representantes são indicados pelo órgão e pela entidade a que pertencem;
- Dois terços de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios de representação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que submete à aprovação do presidente da República. Esse setor corresponde a 38 organizações da sociedade civil, entre ONGs, redes sociais,

---

<sup>50</sup> De acordo com a Losan, as atribuições da Caisan são:

- a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do Consea, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;
- b) coordenar a execução da Política e do Plano;
- c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal (LOSAN, 2006).

movimentos sociais, instituições religiosas e associações profissionais. Os representantes da sociedade civil têm mandato de dois anos, permitida a recondução;

- Observadores representando conselhos afins de âmbito federal – CNAS, Conama, CONDRAF e CDES –, organismos internacionais – FAO, OPAS, Unicef, PNUD e UNESCO –, entidades da cooperação internacional – ActionAid, Oxfam e Fian – e o Ministério Público Federal, além da Frente Parlamentar Mista de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional (FAO/IICA/CONSEA, 2009).

O fato de essa distribuição de dois terços do Conselho ser reservado à sociedade civil, que parece não privilegiar os representantes do poder público, deve ser relativizada. Abramovay (2001) chama a atenção para a desigualdade da distribuição de poder. Apesar da concordância do governo em atribuir a representantes da sociedade civil 2/3 de assento nos Conseas, é oportuno não esquecer que diferenças estruturais influenciam plenamente na construção de interesses coletivos (OFFE e WIESENTHAL, 1984). O Conselho não está imune às diferenças estruturais da composição social como qualquer interface sociestatal. É desafiador para qualquer conselho. No caso do Conseia, como conclui Moura (2009) que estudou principalmente a gestão de Francisco Menezes (2005-2007), o que caracteriza com maior ênfase a representação da sociedade civil “é a trajetória associativa do representante, independentemente de o Conseia ser nacional ou estadual (refere-se aos Conseas do Rio Grande do Sul e Ceará). As relações sociais dos representantes e/ou das entidades são responsáveis pela sua participação nos Conseas” (MOURA, 2009:191).

Desde 2003 o Conseia vem renovando cerca de dois terços de seus membros, principalmente a sociedade civil. Um núcleo de conselheiros permanece. Em outras palavras, a cada dois anos dois terços do Conselho se renovam.

#### **Quadro 4 – Entidades que compunham o Conseia entre 2009 e 2011**

Órgãos e entidades da Administração Pública Federal
1 Ministério da Pesca e Aquicultura
2 Ministério do Trabalho e Emprego
3 Ministério das Relações Exteriores
4 Casa Civil
5 Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM
6 Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
7 Ministério da Educação – MEC
8 Ministério da Integração Nacional – MIN
9 Ministério da Fazenda – MF
10 Ministério do Desenvolvimento Agrário
11 Ministério da Saúde
12 Secretaria geral da presidência da República
13 Ministério das Cidades
14 Ministério do Meio Ambiente
15 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*
16 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG
17 Secretaria Direitos Humanos – SDH
18 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA
19 Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT

### Organizações não governamentais

- 1 Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)
- 2 Pastoral da Criança
- 3 Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF
- 4 Agentes de Pastoral Negros – APN
- 5 Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA
- 6 Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo – Apoinme
- 7 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag
- 8 Articulação Nacional de Agroecologia – ANA
- 9 Rede Evangélica Nacional de Ação Social/ Instituto de Nutrição Josué de Castro UFRJ
- 10 Fórum Nacional de Reforma Urbana
- 11 Especialista 1 – Universidade Federal Fluminense – UFF
- 12 Fórum Brasileiro Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN (2 representantes)
- 13 Fórum Nacional de Reforma Agrária
- 14 Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP
- 15 Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN
- 16 Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA
- 17 Confederação Nacional de Agricultura – CNA
- 18 Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB
- 19 Especialista 2 – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
- 20 Especialista 3 – Associação Sulina Crédito e Assistência
- 21 Movimentos de Combate à Fome
- 22 Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB
- 23 Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB
- 24 Ação Brasileira pelo Direito Humano à Alimentação Adequada – ABRANDH
- 25 Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA
- 26 Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil – Fenacelbra
- 27 Especialista 4 – Universidade Federal do Paraná – UFPR
- 28 Conselho Federal de Nutricionistas – CFN
- 29 Central Única dos Trabalhadores – CUT
- 30 Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva – Abrasco
- 31 Especialista 5 – Universidade Federal do Ceará – UFC
- 32 Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais – CONAQ
- 33 Associação Brasileira de Nutrição – Asbran
- 34 Rede de Educação Cidadã – Recid
- 35 Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB
- 36 Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde

Fonte: Conseia, disponível em: <[www4.planalto.gov.br/consea](http://www4.planalto.gov.br/consea)>.

\* Exerce a secretaria geral do Conseia.

Obs.: este é um quadro com a listagem de todas as instituições que participaram do Conseia, contabilizando os suplentes e os titulares, sem nomeá-los.

Como integrante da estrutura básica da presidência da República, o Conseia conta com o apoio técnico-administrativo e financeiro da secretaria geral da presidência e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a execução dos seus trabalhos. O Conseia é organizado atualmente (2012) em torno de um pleno, um presidente, um secretário geral, um secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho. O pleno constitui a instância deliberativa e decisória do Conseia, sendo composto pelos membros do conselho, titulares ou suplentes. Funciona com base em sessões ordinárias a cada bimestre e extraordinárias, quando necessário. Cada membro no exercício da titularidade tem direito a um voto no conselho, enquanto os suplentes têm direito apenas a voz.

A presidência do Consea é exercida por um representante da sociedade civil, aprovada pelo presidente da República. O presidente do Conselho é indicado pelo plenário do Colegiado entre os representantes da sociedade civil e designado pelo presidente da República; os três últimos presidentes do Conselho integram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (Francisco Menezes, Renato Maluf e atualmente Maria Emilia Pacheco desde abril de 2012, antes de Menezes a presidência foi assumida por Luiz Marinho). A secretaria geral do Conselho é exercida pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desde a retomada em 2003 foi criada a secretaria geral do Conselho, dirigida pelo ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A função do Secretário-Geral é prover as condições necessárias – apoio técnico-logístico e administrativo – para o bom andamento e a própria existência do Conselho. Já o secretário executivo, cargo exercido por Ana Claudia Santos (2003-2004), Aloísio Melo (2004-2007), Carmem Priscila Bocchi (2007-2010) e mais recentemente por Michele Lessa (2010-), é quem assume esse apoio técnico-logístico e administrativo. Na secretaria executiva também há uma coordenação que trabalha com a parte da comunicação.

Por fim, as comissões permanentes – preparam propostas para serem apreciadas pelo Consea – e os grupos de trabalho – de caráter temporário que estudam e propõem medidas específicas no âmbito de atuação – são instâncias de natureza técnica, cujo objetivo é encaminhar discussões e elaborar propostas a serem apresentadas ao plenário para consideração e análise. As comissões permanentes foram dispostas da seguinte maneira:

- Comissão Permanente 1: regulamentação e institucionalização do Sisan.
- Comissão Permanente 2: segurança alimentar e nutricional nas estratégias de desenvolvimento.
- Comissão Permanente 3: Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Comissão Permanente 4: direito humano à alimentação adequada.
- Comissão Permanente 5: SAN das populações negras e povos e comunidades tradicionais.
- Comissão Permanente 6: SAN dos povos indígenas.

Em 2010 o Conselho resolveu reunir as comissões 1 e 3, mantendo cinco comissões permanentes descritas abaixo. A partir de 2008, seguindo determinação do Decreto 6.272/2007, foi criada, no âmbito do Consea Nacional, a Comissão de presidentes de Conseas estaduais com a finalidade de funcionar como mecanismo permanente de articulação com os Conseas estaduais e destes com o Conselho Nacional com vistas à construção do Sisan, de acordo com o documento denominado Organização das Instâncias do Consea na Gestão 2009-2011 (BRASIL. CONSEA, 2012).

Nas comissões permanentes são formados grupos de trabalho com duração determinada, visando elaboração de uma proposta específica. Isso perfaz uma ordem decrescente: um plenário, cinco comissões permanentes que mudam de forma mais lenta (aproximadamente a cada gestão) e dentro delas ou unindo mais de uma comissão, os grupos de trabalho, que nascem e morrem com muita rapidez. A maioria, em geral, não dura um ano.

A CP1 – Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a CP3 – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que se uniram, tiveram como principais atribuições formular propostas para a implantação e consolidação do Sisan, participar da formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (instituída pelo Decreto 7.272/2010) e propor seu aprimoramento; apoiar a formulação do Plano Nacional de SAN e monitorar sua implantação; realizar o monitoramento dos indicadores de SAN (por meio do Grupo de Trabalho Indicadores e Monitoramento), analisar e fazer propostas ao orçamento das ações e programas de SAN.

Foram criados dois grupos de trabalho: o GT de Abastecimento, com o objetivo de propor recomendações para a elaboração de uma Política Nacional de Abastecimento e acompanhar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Plano Safra de Agricultura Familiar; e o GT Indicadores, Monitoramento e Orçamento da SAN, com o objetivo de propor uma metodologia de acompanhamento de indicadores de monitoramento e o orçamento de segurança alimentar e nutricional.

No âmbito da CP2 – Segurança Alimentar e Nutricional nas Estratégias de Desenvolvimento trabalhou-se desde 2008 uma agenda relacionada aos impactos das macrodecisões econômicas e do modelo de produção vigente sobre a segurança alimentar e nutricional, a partir de temas como: a expansão da monoculturas e a política dos agrocombustíveis; novas tecnologias como os transgênicos, chamando a atenção para a necessidade da adoção de modelos mais sustentáveis e justos de produção de alimentos no país. Tratou de violações relacionadas ao acesso à terra e à água, bem como fez propostas relacionadas à recuperação da capacidade reguladora do Estado, formas de adaptação às mudanças climáticas, acentuando o papel da agricultura familiar e camponesa, e debateu temas como a crise alimentar no contexto internacional, chamando atenção para as causas da volatilidade dos preços. Sugeriu também o aprimoramento da atuação internacional brasileira na promoção e garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Foram criados o GT Internacional, com o objetivo de difundir a experiência brasileira e de dar recomendações para a atuação internacional do Brasil em matéria de SAN, e o GT Biodiversidade, Soberania e SAN, com o objetivo de aprofundar o debate sobre o direito humano à alimentação adequada e sobre recursos fitogenéticos.

A CP4 – Direito Humano à Alimentação Adequada analisou os programas e ações de SAN sob a ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, por meio de uma metodologia elaborada pela própria comissão. Esse processo foi realizado em parceria com conselheiros e gestores governamentais. Como resultado, foi produzido um conjunto de recomendações para que os programas aprofundem seu compromisso com a realização progressiva do DHAA, incorporando de maneira prática e sistemática os princípios dos direitos humanos. Esse processo também gerou experiências de formulação de instrumentos e mecanismos de exigibilidade. A CP também propôs campanhas e estratégias de mobilização social para a temática de DHAA e apoiou o processo de organização da agenda de DHAA nos Consesas estaduais.

No âmbito da comissão, foram criados os grupos de trabalho Bolsa-Família, com o objetivo de propor a incorporação dos princípios dos direitos humanos no Programa

Bolsa-Família, do Programa Nacional da Alimentação Escolar, que também teve como objetivo propor os mesmos princípios, e, por fim, o de Desdobramentos da Emenda Constitucional 64, que articulou o lançamento da campanha Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos – Faça Valer!

As comissões permanentes 5 e 6 “têm um recorte de análise da SAN sob a ótica de grupos populacionais, o que as diferencia das demais CPs, que são temáticas. A atuação das CPs 5 e 6 aprimorou a atuação do Consea no que se refere a dar visibilidade às questões de SAN das populações mais vulnerabilizadas” (idem). A CP5 – SAN de Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais trabalha principalmente com os temas do etnodesenvolvimento na Política de SAN, terra e direitos patrimoniais (como, por exemplo, a demarcação de terras quilombolas), situação da segurança alimentar e nutricional da população negra e de povos e comunidades tradicionais, exigibilidade dos direitos das populações negras e povos e comunidades tradicionais, anemia falciforme e atenção à saúde da população negra, desigualdades raciais, entre outros. Já a CP6 – SAN dos Povos Indígenas atua na defesa da garantia do DHAA dos povos indígenas. Analisa a situação de SAN dos povos indígenas e elabora propostas relacionadas ao direito à terra e território dos povos indígenas, defende a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, propõe a criação e implementação de ações e programas de SAN voltados para os povos indígenas, sugere melhorias na atenção à saúde indígena e, por fim, articula pesquisas e análises da situação dos povos indígenas. Foi criado o GT SAN dos Povos Indígenas do Cone Sul que elaborou propostas para regularização de terras indígenas no cone sul do estado do Mato Grosso do Sul.

O documento ainda cita que em 2010 e 2011 o Consea criou alguns GTs formados por integrantes de diferentes Comissões Permanentes:

- GT da IV Conferência, que elaborou o documento com diretrizes gerais para a realização da IV Conferência Nacional de SAN, realizada em novembro de 2011 em Salvador;
- GT SAN e Gênero que inseriu o tema na IV Conferência;
- GT SAN no Contexto da Política de Desenvolvimento Urbano que realizou o I Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Contexto da Política de Desenvolvimento Urbano, em agosto de 2011, em Brasília.

As comissões e os grupos de trabalho são compostos por um coordenador, conselheiro representante da sociedade civil, designado pelo presidente do Consea, e secretariado por um técnico vinculado a um órgão do governo, podendo ter a presença de técnicos governamentais e representantes de entidades convidadas, conforme o assunto em discussão. Nos grupos de trabalho o caráter é temporário, com recomendação ou referendo do plenário sempre que houver questões, que, ultrapassando os limites das câmaras temáticas permanentes, tenham um objetivo específico.

Para maior integração das comissões permanentes e apoio ao presidente do Consea nas decisões políticas, foi criada em 2008 a Mesa Diretiva do Consea, instância formada pelos(as) coordenadores(as) das comissões permanentes, pelo coordenador da comissão de presidentes dos Conseas estaduais e pelo presidente do Consea Nacional. As reuniões da mesa diretiva são realizadas entre as plenárias e desde 2008 não houve interrupção das atividades dessa instância.

Ainda não existem estudos sobre as comissões e grupos de trabalho do Consea, inclusive não há nenhum documento que tenha um histórico de sua evolução, criação e encerramento, por parte do próprio poder público, bem como artigos e trabalhos analíticos sobre sua atuação e funcionamentos. É muito importante que se faça, pois é nesses espaços que importantes decisões são tomadas e a dinâmica é completamente diferente da plenária e dos eventos produzidos pelo Conselho. Faz-se necessário uma etnografia desses espaços, como sugerem Cefaï, Veiga e Mota (2011).

Esses espaços dentro do Consea, e similares em outros conselhos de políticas públicas, podem minorar o problema do desconhecimento da técnica sem ter que transformar os conselhos em especialistas, o que atrapalha a relação com suas bases. São espaços que elaboram estudos e pesquisas, debatem com mais profundidade que a plenária, dedicados a legitimar as intervenções e posições assumidas pelo Conselho (TATATIBA in DAGNINO, 2002).

Nesse processo de institucionalização do campo da SAN no Brasil é importante destacar o papel dos estados, Distrito Federal e municípios, entes federados de suma importância para se compreender o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A condição de o Brasil ser uma república federativa na qual estados e municípios têm participação ativa nas políticas públicas, tanto na execução como no financiamento, torna indispensável a construção de sistemas estaduais e municipais de SAN com instâncias análogas às existentes no plano federal.

Existem conselhos constituídos em todos os 26 estados e no Distrito Federal, sendo ainda incipiente a instituição pelos governos estaduais de órgãos de coordenação intersecretarias. Conforme dados recolhidos pelo Consea, a situação dos estados mais o Distrito Federal apresenta-se bastante promissora. Todos têm um órgão similar ao Consea Nacional e a maioria com a sociedade civil no cargo de presidente. São nove estados (Amapá, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná e Rio Grande do Sul) e o Distrito Federal com lei sobre segurança alimentar e nutricional. São 14 estados (Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins) e o Distrito Federal, com comissão de Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Em relação aos municípios a complexidade é ainda maior. Atualmente mais de 700 municípios possuem conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, num universo de 5.564 municípios.

Embora promissor, é ainda bastante inicial e limitada a construção de conselhos e respectivos sistemas nos estados e, sobretudo, nos municípios. A implementação dos sistemas estaduais e municipais, com base em agendas pactuadas em âmbito nacional, dará origem à criação de protocolos de participação e de adesão de estados e municípios ao Sisan. O que denota o quanto ainda é incompleto o sistema nessa área.

Cada política pública possui uma forma de descentralização. E para cada política isso se deu diferenciadamente. O caso da SAN parece seguir o que ocorreu com o setor Saúde, com um tipo de descentralização por sistema, o Sisan ou o SUS, no qual cada ente federativo deve colocar recursos próprios para o funcionamento, e boa parte dos serviços é executado no nível municipal.

A forma sistema de alguma maneira “centraliza” parte das decisões, pois alguns grandes programas são definidos no nível federal, como o Programa de Saúde da Família, que repassa recursos para os municípios executarem parte dos serviços. Dessa maneira, a “autonomia” dos municípios não é absoluta, muito pelo contrário. Se a política está estruturada como um sistema, a autonomia do gestor é parcialmente baixa quanto à elaboração; e sua responsabilidade é alta em termos de execução (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2008).

**Quadro 5 – Institucionalidade e legalidade do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados e Distrito Federal, 2009**

Estado	Vinculação Institucional do Conselho Estadual de SAN	Origem do Presidente	Lei Estadual	Órgão similar à Caisan	Acompanha Conseas Municipais
Acre	Secretaria de Desenvolvimento para a Segurança Social	Sociedade civil	Não	Não	Não
Alagoas	Secretaria Executiva de Assistência e Desenvolvimento Social	Sociedade civil	Não	Não	Não
Amazonas	Secretaria de Assistência Social	Governo	Não	Não	Sim
Amapá	Secretaria de Inclusão e Mobilização Social	Sociedade civil	Sim	Sim	Não
Bahia	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza	Sociedade civil	Sim	Não	Sim
Ceará	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social	Sociedade civil	Não	Não	Sim
Distrito Federal	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	Governo	Sim	Não	Não
Espírito Santo	Secretaria do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social	Sociedade civil	Não	Não	Sim
Goiás	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Sociedade civil	Não	Não	Sim
Maranhão	Secretaria de Desenvolvimento Social	Sociedade civil	Sim	Sim	Sim
Minas Gerais	Secretaria de Estado de Governo	Sociedade civil	Sim	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul	Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária	Governo	Não	Não	Não
Mato Grosso	Secretaria de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social	Governo	Não	Não	Sim
Pará	Casa civil	Sociedade civil	Não	Não	Sim
Paraíba	Casa civil	Sociedade civil	Sim	Não	Não
Pernambuco	Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária	Sociedade civil	Sim	Sim	Sim
Piauí	Coordenadoria Estadual de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome	Sociedade civil	Sim	Não	Sim
Paraná	Secretaria do Emprego, Trabalho e Promoção Social	Sociedade civil	Sim	Não	Sim
Rio de Janeiro	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos	Sociedade civil	Não	Não	Não

Rio Grande do Norte	Secretaria Estadual do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social	Sociedade civil	Não	Não	Não
Rondônia	Secretaria Assistência Social	Governo	Não	Não	Sim
Roraima	Gabinete do Governador	Sociedade civil	Não	Não	Não
Rio Grande do Sul	Gabinete da Governadora	Sociedade civil	Sim	Não	Sim
Santa Catarina	Secretaria de Assistência Social e Habitação	Sociedade civil	Não	Não	Sim
Sergipe	Secretaria de Inclusão e Desenvolvimento Social	Sociedade civil	Não	Não	Não
São Paulo*	Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Governo	Não	Não	Não
Tocantins	Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social	Sociedade civil	Não	Não	Sim

Fonte: Elaboração Consea, agosto de 2009.

\* No caso de São Paulo, o Conselho tem existência formal, mas não é reconhecido pela sociedade civil atuante na área no estado. Ademais, o Conselho de São Paulo não dialoga com o Consea e não participa da Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais.

São escassos os estudos sobre toda a complexidade estadual e municipal, para melhor caracterizar as especificidades das políticas locais de SAN, bem como sobre a institucionalização desse sistema no Brasil. É preciso realizar mais estudos para explorar a real dimensão do Sisan, apesar do esforço meritório já existente por parte de alguns autores (SOFIATTI, 2004; MALUF, 2004; MALUF e ZIMMERMANN, 2005; BURLANDY, MAGALHÃES e MALUF, 2006 e MOURA, 2009). De acordo com Menezes (2010), assim como ocorreu com o Programa Fome Zero que partiu do governo federal o Sisan tem o “ritmo acelerado na parte superior da pirâmide e não responde ou responde pouco na base”. Em outras palavras, funciona melhor no governo federal do que nas outras esferas. Nesse caso, o mais frequente é a dissonância entre governos estaduais ou municipais que rejeitam a ideia de um Conselho com participação social. Francisco Menezes (2010) também cita a “incipienteza da organização da sociedade”, sobretudo nos municípios, o que impede o funcionamento de um Conselho, seja ele qual for.

No que se refere ao financiamento do Sistema, o orçamento da SAN engloba duas categorias de despesa. 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. O Consea identificou no Plano Plurianual 2008-2011, que estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo federal, estadual ou municipal ao longo de um período de quatro anos, 149 ações distribuídas em 43 programas. Daí resultou um conjunto prioritário de 65 ações distribuídas em 17 programas. No que concerne a recursos, o “orçamento da SAN”, nas Leis Orçamentárias Anuais de 2005 a 2009 foram respectivamente de 14 bilhões; 14,6 bilhões; 15,6 bilhões; 18,9 bilhões e, finalmente, em 2009, foi de 20,3 bilhões (MALUF, 2010). Isso representa um montante significativo e em ascensão.

Marta Custódio (2009) revela, com relação à análise dos recursos alocados entre os anos de 2004 e 2008 pela União para a PNSAN, um aumento dos recursos de modo significativo. Os recursos no período aumentaram cerca de 81%, sendo que a maior parte de recursos alocados é feita pela transferência a estados e municípios e a

parcela menor é aplicada diretamente pela União. Em 2008, as ações governamentais da União consumiram cerca de R\$ 204 bilhões em recursos transferidos, e aproximadamente R\$ 931 bilhões que foram aplicados diretamente, totalizando ao redor de R\$ 1.135 trilhões entre 2004 e 2008. Assim, “percebe-se que o total alocado em SAN, no ano de 2008, representou aproximadamente 2% do total gasto pela União em ações governamentais, segundo os dados do Portal da Transparência, o que é uma soma significativa e permite dizer que a SAN foi uma prioridade do governo Lula” (CUSTÓDIO, 2009:109) e ao que tudo indica ainda terá certa prioridade no de Dilma Rousseff com o Programa Brasil sem Miséria.

Destaca-se, em relação à SAN, ausência de um fundo, como por exemplo o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, não formando um tripé fundo, conselho e política. O orçamento da SAN encontra-se difuso e difundido em vários ministérios.

Passemos agora à análise do Conselho como espaço de concertação, como *locus* da pesquisa.

### **3.3. A arena: perfil, atuação e funcionamento do Consea**

O Conselho, como arena da política, se insere em um sistema com legislação específica que o organiza internamente. Nesta seção examina-se como o Conselho se fez como arena, promovendo um certo número de interações, de ações e de atividades. A abordagem em termos de arenas públicas desenvolve uma perspectiva pragmatista, ou seja, focaliza

os sentidos em construção nas situações de ação e de interação, mais do que nas representações coletivas suspensas no ar; uma atenção a situações analisadas como processo tendo sua dinâmica própria, mais do que estruturas objetivadas cujas situações seriam sua sombra; uma percepção das margens de manobra e de arranjo dos constrangimentos ecológicos das situações, mais do que a insistência nas formas de determinação e de reprodução das situações (CEFAÍ, VEIGA e MOTA, 2011:38).

Para essa abordagem deve-se “seguir os cursos da ação em vias de se fazer, e de mostrar como esses cursos de ação se encadeiam uns aos outros numa arena pública. Uma arena pública não é um espaço-tempo uniforme e homogêneo. Ela se apoia em uma multiplicidade de cenas e seus bastidores, todos sob a alçada de análises de situação” (op. cit.:38 e 41). O Consea, sob esta abordagem, é uma arena da política de SAN no Brasil, que não é uniforme – o Consea do governo Itamar não foi o mesmo que no governo Lula – nem homogêneo – há uma diversidade de representantes. O Consea também apoia-se em uma multiplicidade de cenas. E a cena da campanha sobre o direito à alimentação foi escolhida para análise pormenorizada, conforme consta no capítulo 4.

Ao se adentrar no Consea como objeto de pesquisa inicialmente ocorreu sob a forma da observação participante, em que o pesquisador toma parte do cotidiano do grupo ou organização pesquisada com o intuito de entender em profundidade aquele ambiente. Embora sem conseguir especificar a quantidade de vezes que estive presente no Consea e em diversos eventos sobre SAN, cabe mencionar que todos foram de grande valia para o meu conhecimento sobre a temática. Inclusive lembro-me que assisti num dos anfiteatros da UnB a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, quando era estudante de Ciências Sociais. No início do primeiro mandado do

governo Lula, já trabalhando na Representação da FAO, acompanho as plenárias e reuniões do Consea entre 2003 e 2006, e depois, já como doutorando, observei mais plenárias, reuniões e outros eventos entre 2009 e 2012.

A disseminação e a relevância dos conselhos nas diversas áreas de políticas públicas levou o Ipea a estudá-los por meio da pesquisa Institucionalização da Participação Social no Brasil, conduzida pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – DIEST. Participei da elaboração do relatório O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros (IPEA, 2012), no qual se baseia este item. O objetivo foi traçar o perfil dos conselheiros, analisar como avaliam sua própria atuação, o trabalho do Consea e como percebem a influência dele. Utilizou-se, para alcançar esses objetivos, um questionário-padrão e estruturado em 28 perguntas entre abertas e fechadas (anexo II), aplicado no Consea, além de outros conselhos nacionais e três comissões. O questionário foi elaborado em função dos objetivos citados anteriormente, divididos em três blocos: bloco I perfil dos conselheiros; bloco II atuação dos conselheiros e bloco III funcionamento do conselho.

Os conselhos e comissões que compuseram a amostra do Ipea foram selecionados de acordo com critérios específicos, quais sejam: 1) Conselhos considerados centrais em suas áreas de políticas públicas – excluídos, assim, os conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores e conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas – e os conselhos políticos; 2) Conselhos que tenham necessariamente a presença de sociedade civil em sua composição; 3) Conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla – decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso (IPEA, 2010:572).

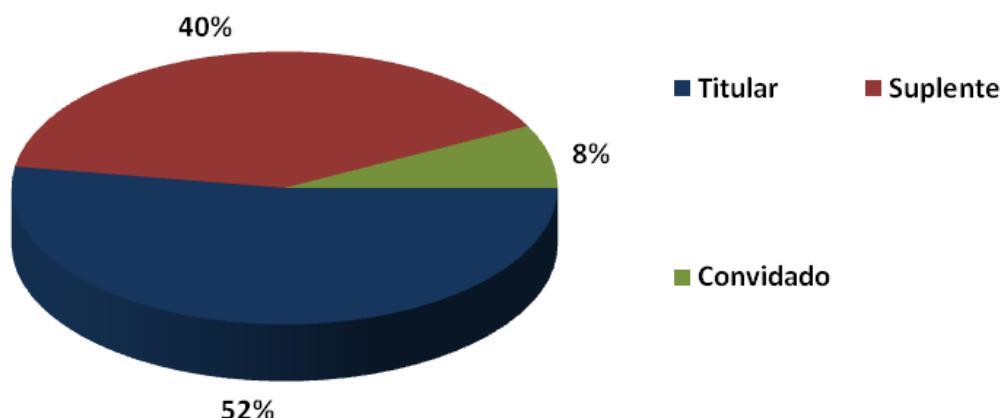
A partir dos critérios selecionados foram incluídos 27 conselhos nacionais e três comissões na pesquisa do Ipea. A aplicação dos questionários ocorreu com sucesso em 21 conselhos e em três comissões, entre eles o Consea. O objetivo dessa fase da pesquisa foi sistematizar separadamente cada conselho nacional e apresentar aos conselheiros uma descrição das informações específicas do conselho do qual fazem parte. Cada um dos conselhos em que foi possível a aplicação do questionário em uma quantidade significativa de conselheiros – mais de 50% de respostas ao questionário em relação ao número de titulares – recebeu de volta um relatório contendo a descrição dos dados coletados (IPEA, 2012). O relatório sobre o Consea foi apresentado, juntamente com a coordenadora da pesquisa, Joana Alencar, no dia 3 de abril, na I Reunião Ordinária do Consea, em Brasília.

No Consea o questionário foi aplicado em dois momentos diferentes, mas no mesmo local, no auditório do anexo I do Palácio do Planalto em Brasília. Nos dois momentos foram entregues os questionários aos conselheiros, e feito um informe sobre a aplicação e os objetivos da pesquisa, bem como sobre a identificação da instituição responsável. A primeira aplicação se deu na XXI Reunião Plenária do Consea, nos dias 15 e 16 de março de 2011, resultando em 25 questionários. A segunda ocorreu também durante reunião do pleno, desta vez na XXIV Reunião Plenária, realizada no dia 3 de agosto de 2011. Nesse segundo momento foram detectados questionários repetidos, isto é, conselheiros que tinham respondido anteriormente responderam novamente sem se dar conta. Depois de identificados os repetidos foram validados 15 questionários.

Foram contabilizados para efeito da pesquisa 40 questionários, entre titulares, suplentes e convidados, o que corresponde a aproximadamente 70% do total de 57 conselheiros do Consea. Também fazem parte do conselho os observadores, que com os convidados não são contabilizados entre os 57 membros. Coincidentemente, na pesquisa não houve a presença de observadores, mas de 21 titulares, 16 suplentes e três convidados, sendo 38 representantes da sociedade civil e 19 representantes do poder público. Uma análise mais detalhada da distribuição da amostra segundo situação no Consea é feita adiante.

Após a coleta dos questionários, as respostas foram tabuladas e incluídas em um banco de dados com o auxílio do aplicativo *Statistical Package for the Social Sciences – SPSS*. A tabulação dos dados constitui a principal fonte que sustenta as informações e conclusões apresentadas. A equipe que participou da elaboração da pesquisa, da elaboração do questionário, aplicação e tabulação foi exclusivamente do Ipea e poucos da secretaria geral da presidência, que estiveram envolvidos da pesquisa. O autor realizou a análise dos dados, elaborando cruzamentos, gráficos e analisando os resultados (IPEA, 2012). Neste capítulo houve uma atualização e adaptação do texto escrito em fins de 2011 e publicado em março de 2012.

**Gráfico 3 – Situação no conselho**



Fonte: IPEA, 2012.

Inicialmente se verificou a distribuição do preenchimento do questionário por situação no Conselho: o gráfico 3 expressou a quantidade de conselheiros titulares e suplentes, além de convidados, que responderam ao questionário. Dos 40 questionários respondidos, 52% foram de conselheiros titulares, 40% de suplentes, e 8% declararam ser um convidado. Apesar de convidados, foram considerados na pesquisa, pois participam muitas vezes das discussões do Consea e integram entidades do governo e da sociedade civil relacionados a SAN. Assim, do total de 57 membros do Consea, obteve-se 65% de respostas dos conselheiros.

A distribuição por setor dos que preencheram o questionário indicou 78% pertencentes à sociedade civil e 22% a instituições do poder público, uma distribuição

com forte presença da sociedade civil, seguindo a própria lógica da composição do Conselho, em que 2/3 são da sociedade civil.

### **Perfil dos conselheiros**

O último elemento-chave da análise setorial das políticas públicas, mencionado no capítulo 2, diz respeito aos mediadores setoriais, os membros e convidados do conselho. Esses cumprem uma função intelectual no setor no sentido gramsciano do termo. Não se trata de produzir novas técnicas ou formas de intervenção, mas de elaborar uma visão da sociedade e do campo, um projeto sociocultural, e a partir dele estabelecer um campo normativo próprio. São os mediadores que se ocupam permanentemente, não só da elaboração das políticas públicas, mas da transação entre o referencial global e o referencial setorial.

Segundo Muller, “a transformação de um problema em objeto de intervenção política é o produto de um trabalho específico realizado por atores políticos. Para compreender a emergência de uma política pública é necessário então começar por identificar diferentes atores e compreender as relações que os unem”. O papel desses mediadores consiste em formular o problema em uma linguagem aceitável para a comunidade de política pública e então “traduzir a linguagem da sociedade na linguagem da ação política” (MULLER, 2004:31). Nesse sentido, os conselheiros são os mediadores da PNSAN.

Os dados da pesquisa mostram a caracterização dos conselheiros no que se refere a gênero/sexo, cor, escolaridade, religião, faixa etária, renda, município de residência, tempo que atua como conselheiro e informações sobre possível atuação em outros conselhos.

Há uma predominância feminina entre os conselheiros. Isso diferencia o conselho, instância de democracia participativa, do Congresso Nacional, de democracia representativa. Se no Consea verifica-se a presença de 55% de mulheres e 45% de homens, no Congresso as mulheres estão significativamente sub-representadas, ocupam menos de 10% das cadeiras. Hoje existem 43 parlamentares do sexo feminino e 470 do masculino (BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2011). Isso significa que a representação feminina no Parlamento brasileiro é bem menos expressiva do que no Consea, em que a representação feminina supera a masculina.

O Consea é composto predominantemente por conselheiros que se declaram de cor branca: 60% deles. Dos demais, 17% se consideraram pardos, 10%, pretos, 5% indígena e 3% amarelos. As opções de cor disponíveis nessa questão foram baseadas na tipologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo 2010.

**Quadro 6 – Resumo do perfil dos conselheiros em 2011**

Itens	Resultados
Gênero	55% do sexo feminino e 45% do sexo masculino
Cor/raça	60% dos conselheiros se declaram de cor branca, 17% parda, 10% preta, 5% indígena e 3% amarela
Faixa etária	65% entre 41 e 60 anos, 18% com mais de 60 anos e 18% entre 31 a 40 anos
Religião ou culto	42% católica, 25% não declararam, 10% nenhuma, 7% agnóstico e 7% espírita e os mesmos 3% para ateu, evangélico e indígena
Escolaridade	55% pós-graduação, 17% superior completo, 3% superior incompleto, 15% ensino médio e 5% ensino fundamental
Renda mensal média familiar	64% com renda acima de R\$ 4.000, 12% entre R\$ 2.501 e R\$ 4.000, 12% entre R\$ 501 e R\$ 2.500 e 3% abaixo de R\$ 500
Tempo no conselho	22% mais de 7 anos, 15% de 4 a 6 anos, 37% de 1 a 3 anos e 15% menos de 1 ano
Representação anterior de outros setores no Consea	70% dos conselheiros nunca representaram outro setor no Consea e 27% já o fizeram
Participação em outros conselhos	72% dos conselheiros atuam ou já atuaram em outro conselho (11 responderam em conselhos estaduais), enquanto 25% responderam que não participam ou participaram de outros conselhos

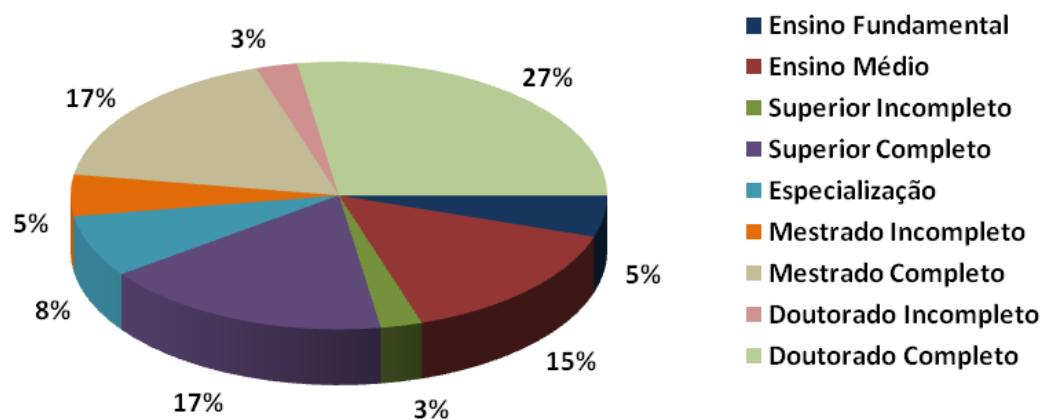
Fonte: IPEA, 2012.

Em relação à faixa etária, observa-se que existe no Consea uma predominância de conselheiros entre 41 e 60 anos (64%). Dos demais, 18% declararam possuir mais de 60 anos e outros 18% disseram ter entre 31 e 40 anos. Na amostra não existem conselheiros com menos de 30 anos.

Muito embora uma quantidade significativa dos conselheiros tenha optado por não declarar sua religião ou culto (25%), entre aqueles que responderam é possível observar a diversidade de cultos e crenças, que perpassam a população brasileira como um todo. Entre as religiões que obtiveram maior número de respostas estão a religião católica (42%) e a espírita (7%). Além disso, 10% afirmaram não ter nenhuma religião, 3% se diziam ateus e 7%, agnósticos.

A pesquisa quantitativa também revelou uma distribuição variada dos conselheiros quanto à escolaridade, como se observa no gráfico 5. É possível perceber que 95% dos que responderam aos questionários possuem pelo menos o ensino médio completo, 77% têm Ensino Superior completo e 55% possuem algum tipo de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). Isso revela alto grau de escolaridade, com uma média de escolaridade bem superior à média nacional. A média de escolaridade do brasileiro com 25 anos de idade ou mais, medida pelo IBGE em 2009, é de 7,1 anos de estudo, o que significa uma escolaridade que não alcança a conclusão do ensino fundamental (IBGE, 2010a:50).

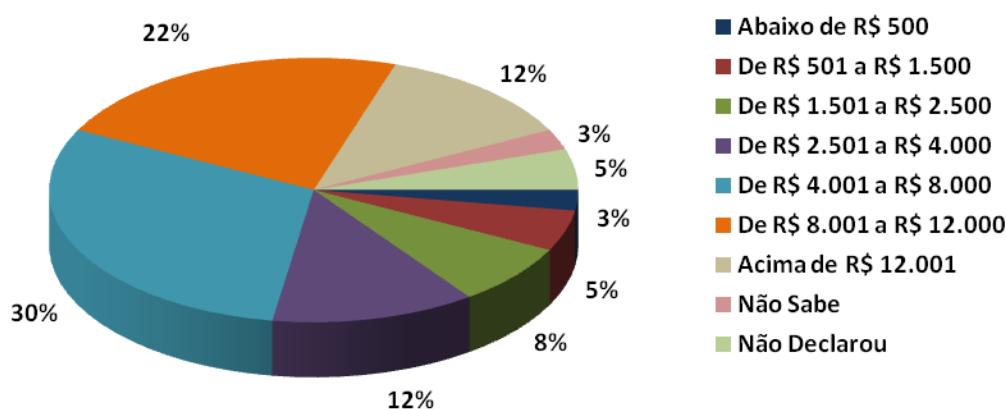
**Gráfico 4 – Escolaridade dos conselheiros**



Fonte: IPEA, 2012.

A renda mensal familiar foi sistematizada por meio de faixas de renda adotadas pelo IBGE. A partir do gráfico 6 é possível verificar que a renda familiar mensal média da maior parte dos conselheiros (64%) é bem superior à renda média das famílias brasileiras, tal qual medida na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada entre os meses de maio de 2008 e 2009 pelo IBGE (2010b). A pesquisa, que abarcou uma amostra de 60 mil domicílios urbanos e rurais, demonstra que a família brasileira tem um rendimento médio de R\$ 2.763,47.

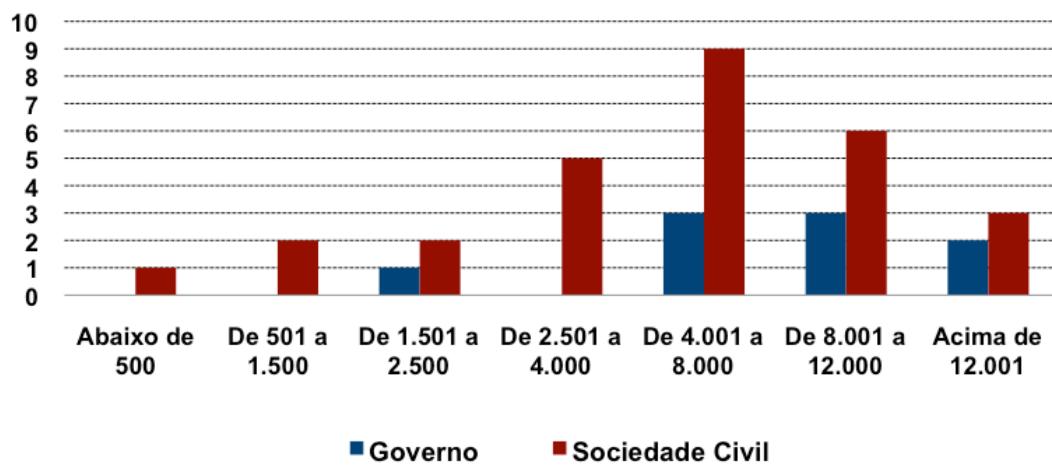
**Gráfico 5 – Conselheiros segundo renda familiar média mensal**



Fonte: IPEA, 2012.

No caso do Consea, 16% dos conselheiros declararam ter renda mensal média abaixo de R\$ 2.500. Acima desse valor, 12% possuem renda entre R\$ 2.501 e R\$ 4 mil, e 30% entre R\$ 4.001 e R\$ 8 mil. 34% dos conselheiros declararam ter renda mensal maior que R\$ 8 mil, além disso, 5% optaram por não declarar renda e 3% não souberam responder.

**Gráfico 6 – Renda familiar média mensal por setor**



Fonte: IPEA, 2012.

Analisando a renda média mensal por setor de representação acima, é possível perceber que as rendas acima da média da família brasileira medida pela POF são encontradas tanto no governo quanto na sociedade civil. Os representantes do governo concentram seus membros ganhando mais de R\$ 4.001. Apenas um ganha entre R\$ 1.501 e R\$ 2.500. Entre os representantes da sociedade civil, por outro lado, existem mais representantes ganhando menos. Um indicou ganhar até R\$ 500 e quatro, até R\$ 2.500. Apenas pouco mais de 10% declararam ganhar mais do que R\$ 12 mil – a faixa de renda mais alta entre as opções disponíveis.

Comparando-se com os dados sobre o perfil dos conselheiros em outros espaços similares (ALENCAR et al., 2012) o Consea guarda algumas peculiaridades. Considerando a variável sexo, os conselhos nacionais possuem uma composição predominantemente masculina – cerca de 63% de homens e 37% de mulheres, diferentemente do Consea que tem 55% do sexo feminino. Os conselheiros dos conselhos voltados para políticas sociais e promoção de direitos possuem uma divisão mais equitativa – em torno de 50% de homens e 50% de mulheres – do que os demais, nos quais a quantidade de homens supera os 70%, tais como Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Meio Ambiente. No que diz respeito às respostas relativas a cor/raça, os autores do Ipea perceberam que a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%). No que se refere ao grau de escolaridade, 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo, e, desses, cerca de 55% possuem pós-graduação. Nesse aspecto não há grande variação entre os conselheiros de diferentes áreas temáticas, inclusive do Consea. Percebe-se que a escolaridade dos conselheiros de conselhos nacionais é bem superior, por exemplo, à média da população, o mesmo ocorrendo com o Consea. Em relação à renda familiar, dentre conselheiros, de forma

geral, 69% ganham acima de R\$ 4.000. Nesse grupo, 25% recebem acima de R\$ 12.000. A partir dessas informações, podemos verificar que o perfil social dos conselheiros é marcado por predominância do sexo masculino, cor/raça branca, renda escolaridade acima da média da população brasileira. Em alguns casos, observa-se mesmo a reprodução de determinados perfis desiguais da população brasileira nesses espaços (ALENCAR et al. 2012:21).

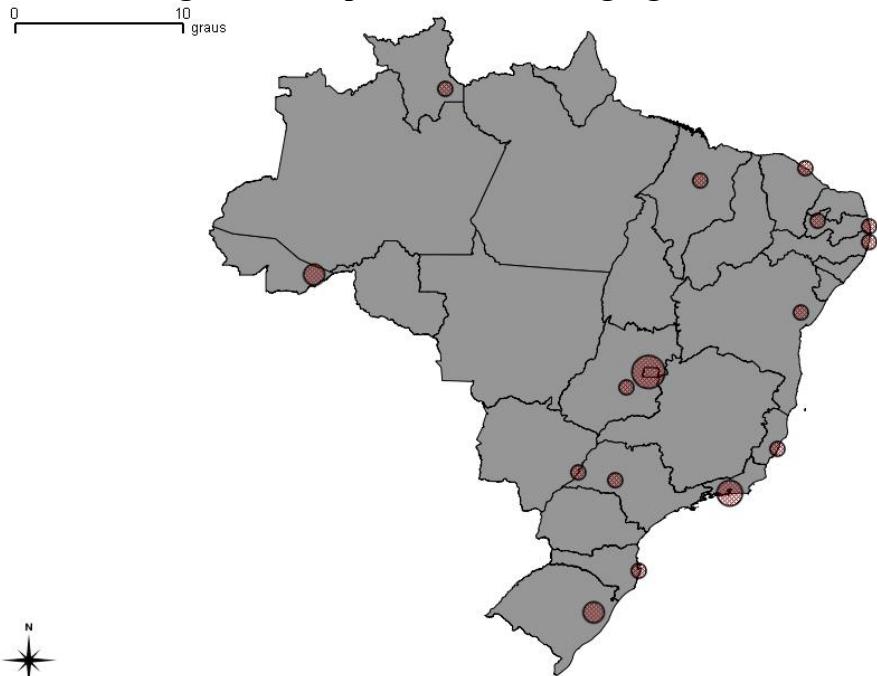
Os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional (op. cit., 2012). A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. Ainda sobre o perfil geral, um dado chama a atenção: nos conselhos analisados, inclusive municipais, um grande número de conselheiros, até dentre os que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público. Quanto à distribuição dos recursos individuais, por segmento, o dos gestores é o que concentra a maior quantidade de recursos, com maior renda e nível de escolaridade, ou seja, com uma desvantagem dos representantes da sociedade civil. Essa desvantagem, contudo, parece “compensada” por um nível maior de engajamento político partidário e de envolvimento em práticas associativas (recursos subjetivos) (TATAGIBA, 2006).

De acordo com Lüchmann, esse perfil dos conselheiros leva a um “elitismo associativista”, na medida em que não prevê mecanismos de incorporação e ampliação da participação a um conjunto mais amplo de setores sociais, inclusive dos mais pobres, que não participam. O perfil dos participantes dos conselhos é um indicador da redução da pluralidade. Ainda segundo a autora, “tendo em vista que representam entidades geralmente bastante estruturadas, os conselheiros são profissionais, militantes, técnicos com nível socioeconômico e escolaridade superiores à média do conjunto da população” (LÜCHMANN, 2009:37).

Sobre a residência dos conselheiros, de modo a obter uma melhor representação espacial da distribuição dos conselheiros no país, foi feito um mapa demonstrativo. Nesse mapa, os círculos indicam os municípios de residência e seu tamanho reflete a proporção de conselheiros que indicaram residir naquele local.

Existem conselheiros nas cinco regiões do Brasil. A maior concentração está na capital do país, 13, resultado do peso dos representantes governamentais. Rio de Janeiro, com cinco respondentes, desponta como a segunda cidade com mais conselheiros, o que confirma a capital carioca como cidade com articulado movimento em torno do tema. Pode-se citar como exemplo a Fase, a ActionAid, o Ceresan/UFRRJ e o Ibáse. Estas duas cidades são seguidas de Recife, Porto Alegre e Rio Branco, cada qual com 2 conselheiros. Chama atenção o fato de que esta última cidade, apesar de seu pequeno tamanho, tenha 2 conselheiros, enquanto Belo Horizonte, quinta cidade do país, não tenha nenhum. Aliás, 13 estados brasileiros não tinham presença no Consea, dos quais, cinco da Região Norte, mais da metade.

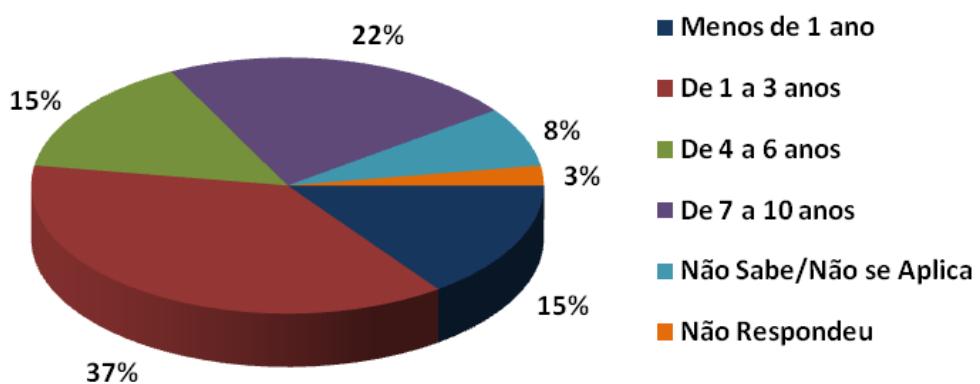
**Figura 2 – Mapa da distribuição geográfica dos conselheiros**



Fonte: IPEA, 2012.

Em relação ao tempo de atuação no conselho, observa-se, no gráfico 7, que 15% dos conselheiros estão no Consea a menos de um ano, e 37% estão no conselho entre um e três anos. Foi registrado que 15% dos conselheiros indicaram integrá-lo há mais de 4 anos e menos de 6, enquanto 22% estão no conselho há mais de 7 anos. O conselho procura seguir a linha de renovar dois terços dos seus membros, permanecendo um terço, uma espécie de renovação na continuidade a cada dois anos. 37% dos membros terem mais de 4 anos de conselho parece indicar justamente isso. Do total, 8% não souberam responder ou não se aplica a questão.

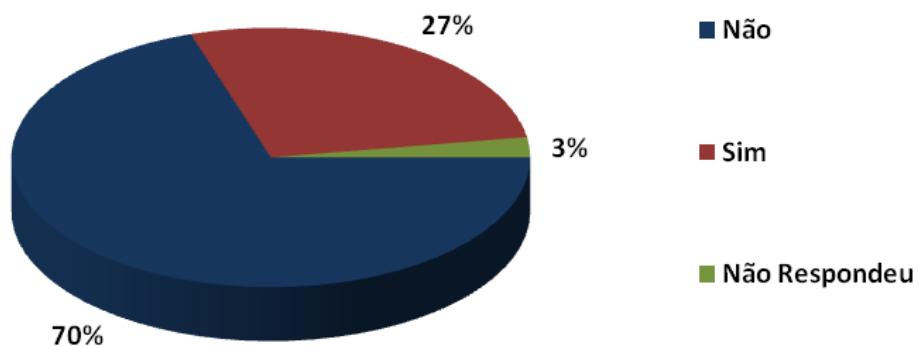
**Gráfico 7 – Conselheiros segundo o tempo de atuação no Conselho**



Fonte: IPEA, 2012.

O gráfico 8 mostra que 27% dos conselheiros afirmaram haver representado outro setor (governo ou sociedade civil) no Consea, antes da representação atual. Dos demais, 70% nunca representaram setor diverso do que representam atualmente, e um não respondeu à questão. Um quarto dos conselheiros é bastante significativo, o que fortalece a noção de redes de políticas públicas discutido nos capítulos 1 e 2, e mostra o grau de imbricação entre governo e sociedade civil, particularmente na gestão Lula.

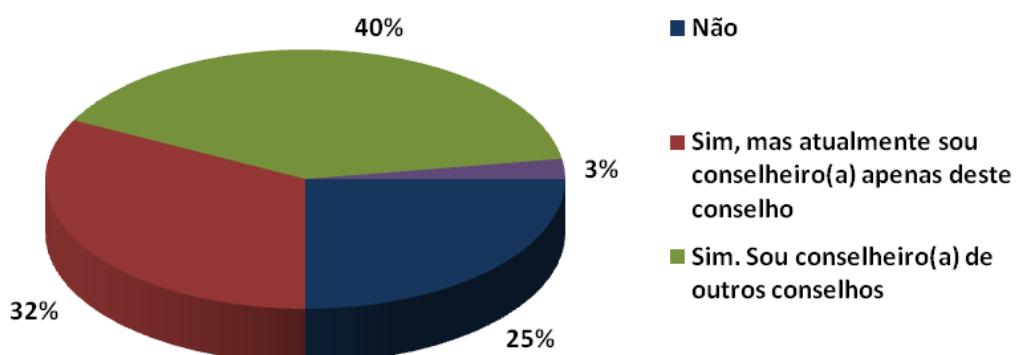
**Gráfico 8 – Atuação anterior em outros setores do Consea**



Fonte: IPEA, 2012.

Os conselheiros também apontaram a atuação em outros conselhos. O gráfico 9 representa as respostas à indagação sobre se o conselheiro participou na época da entrevista ou se já participou de outros conselhos, além do Consea.

**Gráfico 9 – Participação dos conselheiros em outros Conselhos**



Fonte: IPEA, 2012.

Um quarto dos conselheiros disseram não participar ou não terem participado de outros conselhos, ao passo que 72% dos conselheiros atuam ou já atuaram em outros conselhos, um não respondeu à questão. Em seguida questionou-se em qual tipo de conselho atua ou já atuou, conforme tabela abaixo.

**Quadro 7 – Atuação em Conselhos fora do Consea**

Tipo de conselho	Quantidade de conselheiros
Apenas nacional	3
Apenas estadual	9
Apenas municipal	2
Nacional e estadual	0
Nacional e municipal	1
Estadual e municipal	1
Nacional, estadual e municipal	1
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fonte: IPEA, 2012.

Conforme é possível observar da atuação dos conselheiros em outros conselhos, 11 participam ou participaram de conselhos estaduais, 5 possuem experiência com conselhos nacionais de outras áreas temáticas e outros 5 de conselhos municipais, em um total de 17 sobre 40, ou seja, 42,5%.

Os conselhos nacionais dos quais os conselheiros do Consea participam ou participaram podem ser de diversas áreas sem ser necessariamente de SAN. Os conselhos subnacionais podem se referir a diversas áreas de políticas públicas e à SAN, pois os conselhos na área estão em todos os 26 estados e no Distrito Federal, e em mais de 600 municípios brasileiros (FAO/CONSEA/ABRANDH/CERESAN, 2009).

Os resultados reforçam avaliações presentes em outros estudos: os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. São mais ricos, têm mais anos de estudo e são mais engajados. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. Além disso, um outro dado chama a atenção: em todos os conselhos analisados, um grande número de conselheiros, inclusive dentre os que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público (TATAGIBA in FUSS, PERISSINOTTO e SOUZA, 2004). No caso do Consea, há uma significativa presença de professores universitários. Segundo as entrevistas realizadas com conselheiros, foram contabilizados 6 professores de universidades públicas.

### **Atuação dos conselheiros**

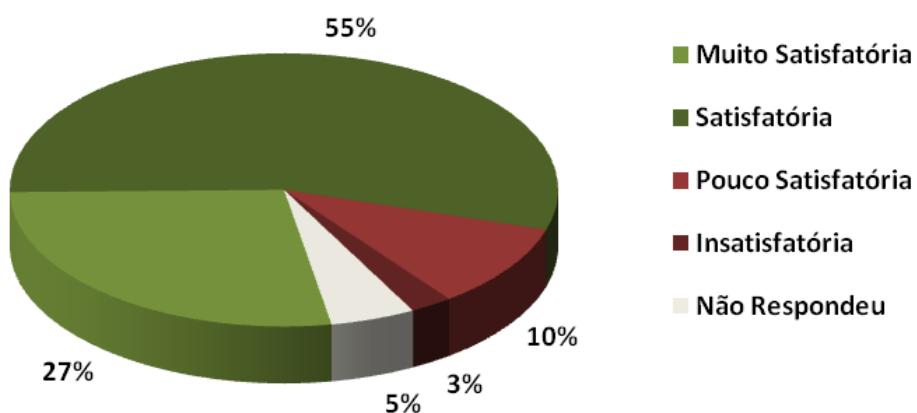
O segundo bloco de questões buscou captar a percepção dos conselheiros acerca da composição do Consea, da sua própria atuação como conselheiro, quais os interesses defendidos, articulação entre setores do conselho, interação e formas de comunicação

com a base de apoio. Considerou-se como base de apoio o grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).

Procurou-se medir o grau de satisfação dos conselheiros em relação aos aspectos citados. Cada respondente avaliou em uma escala que inclui cinco opções de avaliação: muito satisfatória, satisfatória, pouco satisfatória, insatisfatória e não sabe/não se aplica.

Dos conselheiros do Consea que responderam ao questionário, a maioria (82%) considerou o número total de conselheiros que compõe o Conselho como satisfatório ou muito satisfatório, e 78% dos conselheiros consideraram a diversidade de setores satisfatória ou muito satisfatória, conforme gráficos abaixo. Em contrapartida, o nível de insatisfação é de 18% dos conselheiros, que consideram a diversidade interna pouco satisfatória ou insatisfatória.

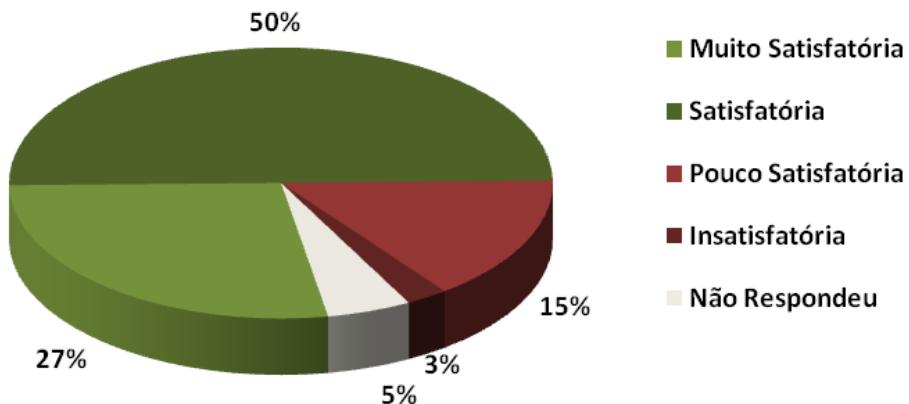
**Gráfico 10 – Avaliação do número total de conselheiros**



Fonte: IPEA, 2012.

Dos conselheiros do Consea que responderam ao questionário, a maioria (83%) considera o número total de conselheiros que compõe o conselho como satisfatório ou muito satisfatório.

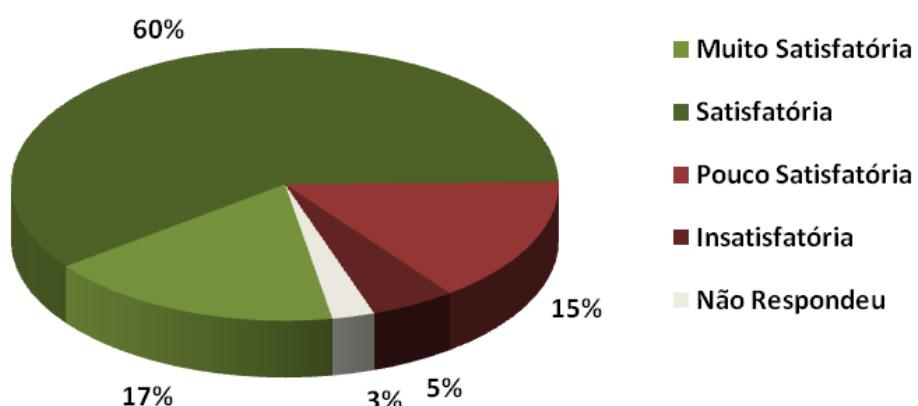
**Gráfico 11 – Avaliação da diversidade de setores representados**



Fonte: IPEA, 2012.

Quando se solicitou aos conselheiros para avaliar o número de conselheiros em cada setor, o nível de satisfação variou mais em comparação com a avaliação do número total deste conselho. Enquanto 77% dos conselheiros consideraram satisfatório ou muito satisfatório o número de conselheiros por setor, 20% o avaliaram como pouco satisfatório ou insatisfatório.

**Gráfico 12 – Avaliação do número de conselheiros em cada setor**

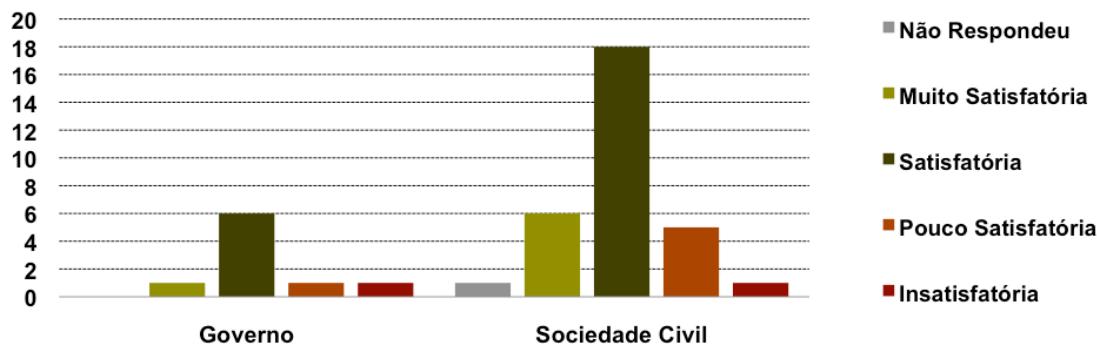


Fonte: IPEA, 2012.

Ao desagregar o dado, o gráfico 13 permite uma análise das respostas por setor. Como é possível perceber, a maior parte das respostas que envolviam a categoria pouco satisfatória foi dada por conselheiros representantes da sociedade civil. Conselheiros

que representam o poder público se mostram, em sua maioria, satisfeitos com o número de representantes por setor.

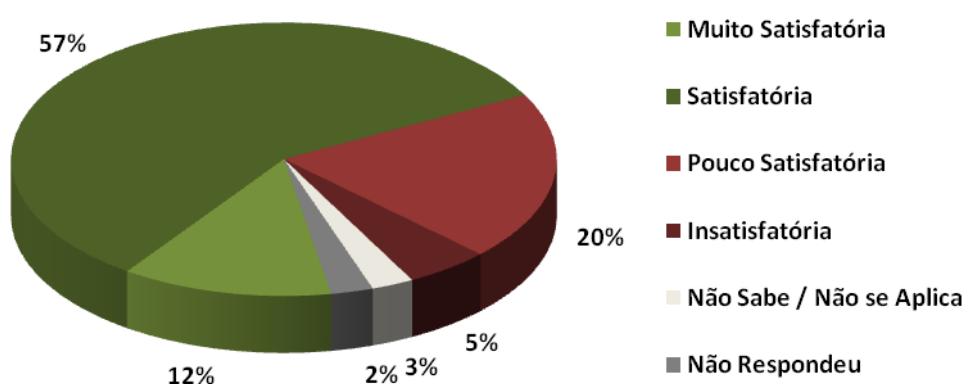
**Gráfico 13 – Avaliação do número de conselheiros em cada setor, por setor**



Fonte: IPEA, 2012.

A maioria dos conselheiros (69%) avalia a forma de escolha das entidades no conselho como satisfatória ou muito satisfatória, ao passo que 25% se dizem insatisfeitos ou pouco satisfeitos com esse aspecto. Essa insatisfação foi expressiva: um quarto do total critica a maneira como se escolhem as entidades com assento no Consea.

**Gráfico 14 – Forma de escolha das entidades com assento no conselho**

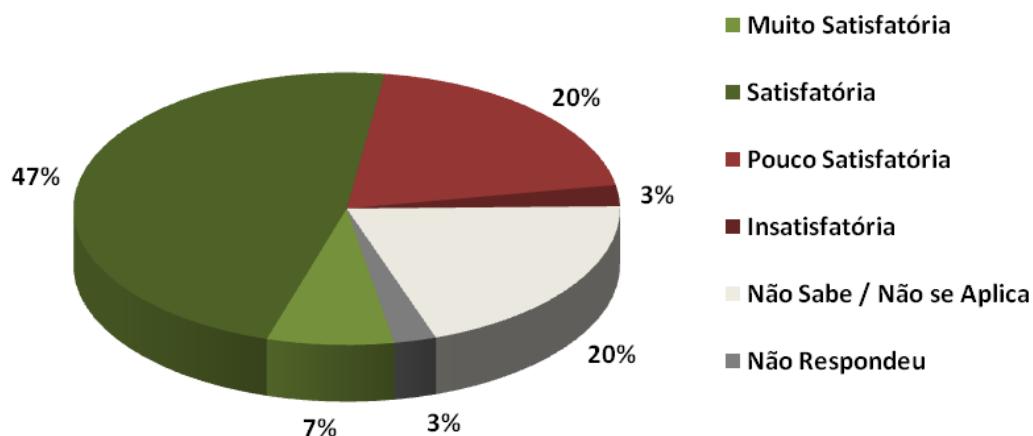


Fonte: IPEA, 2012.

No que diz respeito a avaliação da forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades em que trabalham, as opções *muito satisfatória* e *satisfatória* somam 54%, 20% a consideram pouco satisfatória e 20% dos conselheiros marcaram a opção não sabe/não se aplica. Esse último percentual mostra que parte razoável dos conselheiros

não conhece como funciona esse mecanismo de escolha nas entidades representadas, e talvez mesmo na sua.

**Gráfico 15 – Forma de escolha dos conselheiros nas entidades**



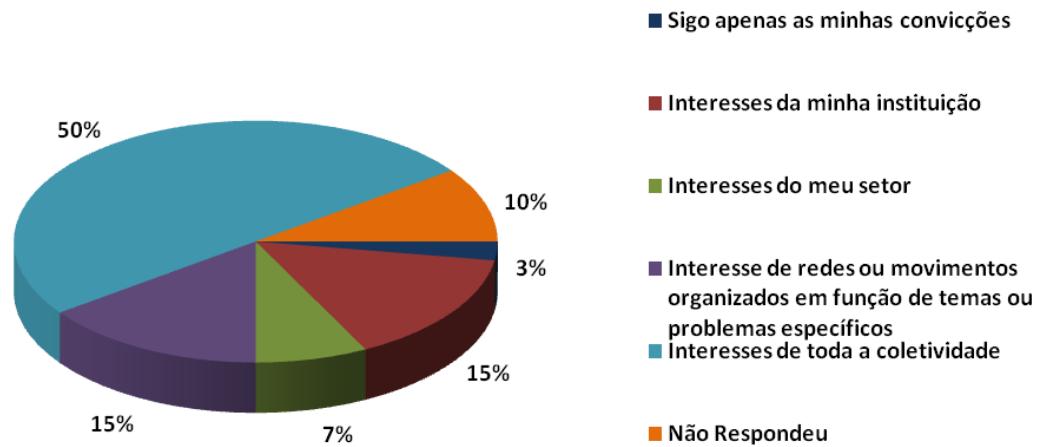
Fonte: IPEA, 2012.

Ao entrevistado foi solicitado elencar quais os três principais interesses que representa. As opções oferecidas foram: a) Nenhum interesse específico, b) sigo apenas as minhas convicções pessoais, c) interesses da minha instituição, d) interesses do meu setor, e) interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos e, f) interesses de toda a coletividade. Deveria ser marcada uma opção para o primeiro, outra para o segundo e outra para o terceiro interesse prioritariamente defendido pelo conselheiro. Considerou-se, para fins de sistematização, inicialmente as respostas marcadas como primeira opção de prioridade, depois como segunda e terceira.

Conforme é possível verificar no gráfico 16, os interesses considerados como prioritários pelos conselheiros são os de toda a coletividade (50%), seguido dos interesses de suas instituições (15%) e dos interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos (15%).

Os conselheiros apontaram, majoritariamente, defender os interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos (35%), e como terceiro interesse surge o do próprio setor (25%).

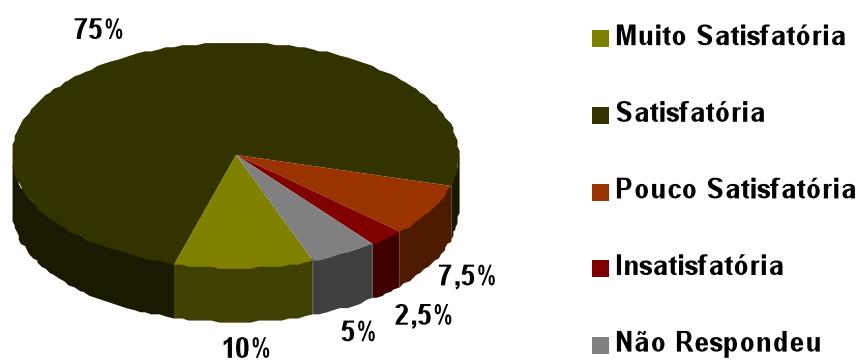
**Gráfico 16 – Interesses prioritários**



Fonte: IPEA, 2012.

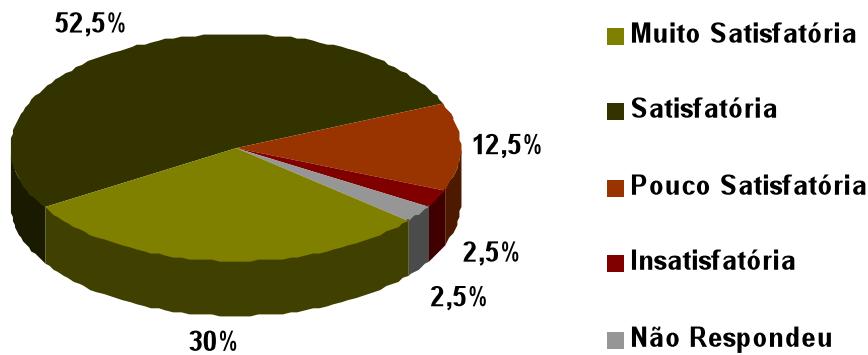
Na questão 15 se avaliou o grau de articulação com o governo e com a sociedade civil. Verifica-se que a maior parte dos conselheiros encontra-se satisfeita ou muito satisfeita com o grau de articulação tanto com o poder público (85%) quanto com a sociedade civil (82,5%).

**Gráfico 17 – Grau de articulação dos conselheiros com o governo**



Fonte: IPEA, 2012.

**Gráfico 18 – Grau de articulação dos conselheiros com a sociedade civil**

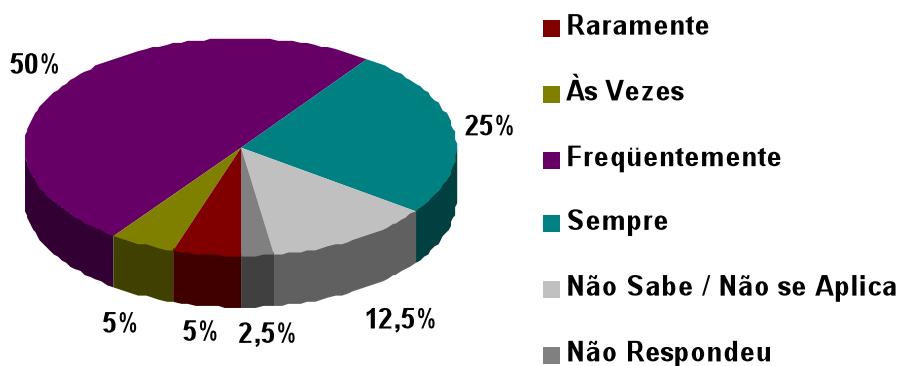


Fonte: IPEA, 2012.

Inquiridos sobre terem ou não uma base de apoio, 82,5% dos conselheiros responderam positivamente, ou seja, 32 conselheiros ou convidados do total de 40 questionários respondidos. Dos demais, 17,5% afirmaram não possuir base de apoio – podem ser representantes do governo ou convidados –, e um não respondeu.

As principais formas de contato que os conselheiros do Conseia utilizam para se comunicar com suas bases são as listas e trocas de *e-mails* (30), com reuniões presenciais (30), seguidas por conversas pessoais (24) e por telefonemas (16). A página do conselho é apontada por quatro conselheiros como forma de contato com as bases.

**Gráfico 19 – Frequência de consulta à base de apoio para definir/sustentar posicionamento**

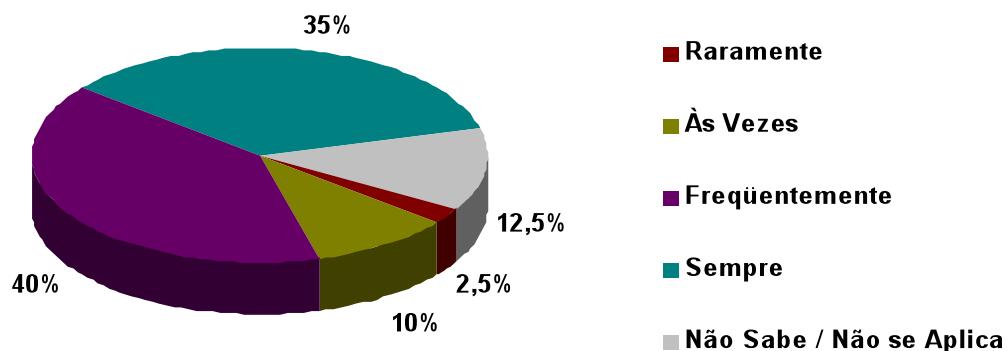


Fonte: IPEA, 2012.

Os conselheiros do Consea afirmaram, em sua maioria, se comunicar sempre ou frequentemente com suas bases de apoio (75%) a fim de definir o posicionamento a ser defendido no Conselho. Apenas 10% afirmam se comunicar com suas bases para essa finalidade às vezes e raramente. Quando se analisam as respostas por setor, nota-se que os representantes da sociedade civil responderam mais vezes estar sempre ou frequentemente em contato com a base de apoio, mas também dois representantes da sociedade civil registraram raramente entrarem em contato.

No que concerne à comunicação com as bases para relatar os debates e deliberações ocorridas no conselho, cerca de 75% dos conselheiros disseram fazê-lo sempre ou de maneira frequente. Foram cinco respostas entre os representantes da sociedade civil que indicaram raramente ou às vezes consultar a base de apoio.

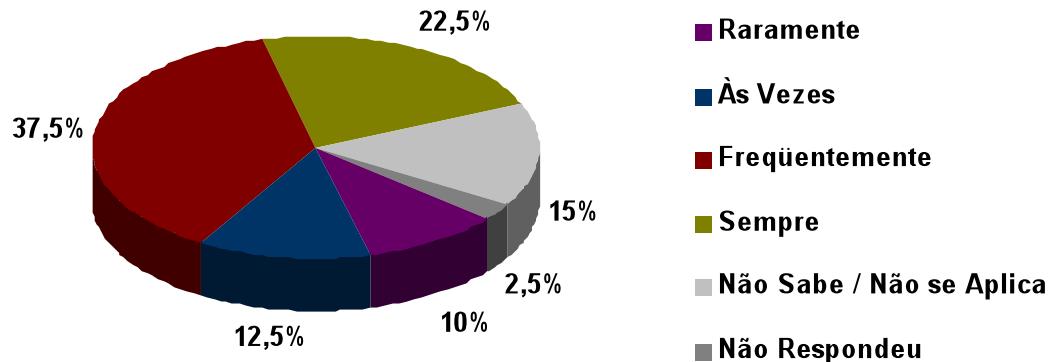
**Gráfico 20 - Frequência de consulta à base de apoio para relatar os debates/deliberações do Conselho**



Fonte: IPEA, 2012.

A proporção de pessoas que afirma consultar a base frequentemente ou sempre é de 59% no que se refere à consulta para prestar contas. Tanto a sociedade civil (73%) quanto o poder público (75%) possuem alta frequência de contato com a base para essa finalidade.

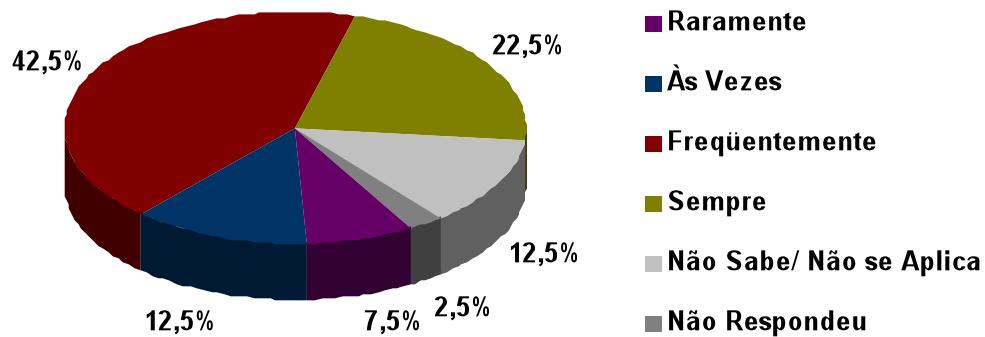
**Gráfico 21 – Frequência de consulta à base de apoio para prestar contas sobre a atuação no conselho**



Fonte: IPEA, 2012.

No que se refere à comunicação com a base de apoio para construir ou fortalecer articulações, é elevado o número de conselheiros que disseram o fazer frequentemente (65%), ao passo que 20% disseram entrar em contato raramente ou às vezes para esse fim. Por setor houve uma manutenção de alta frequência de consulta por parte da sociedade civil e do governo.

**Gráfico 22 – Frequência de consulta à base de apoio para construir/fortalecer articulações**



Fonte: IPEA, 2012.

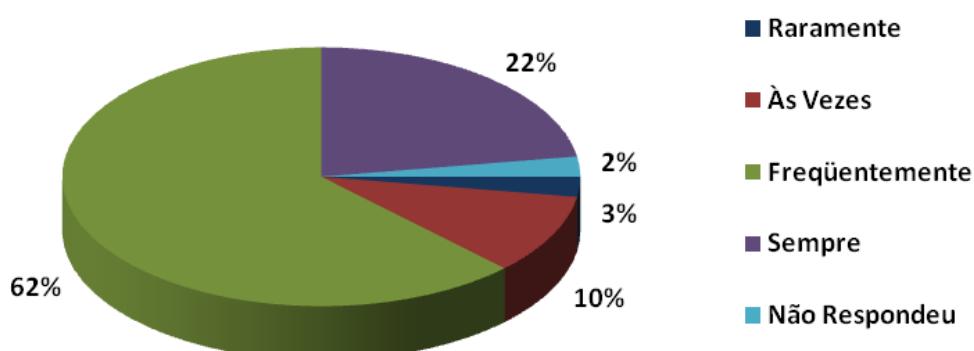
### Funcionamento do Conselho

No terceiro e último bloco do questionário, o mais longo, os entrevistados foram inquiridos sobre políticas públicas, a linguagem utilizada, e dificuldades e pontos fortes

do conselho. Algumas perguntas abertas foram apresentadas: 27, 28 e espaço para considerações ao fim do questionário (anexo II).

O gráfico 23 mostra um conjunto de respostas bastante variado no que se refere à frequência que a atuação dos conselheiros corresponde aos interesses de seus respectivos setores. Apenas 22% dos conselheiros indicaram que a correspondência ocorre sempre, 62% disseram que ela ocorre frequentemente, e 10% dos conselheiros afirmaram que essa correspondência ocorre às vezes.

**Gráfico 23 – Frequência da correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses de seu setor**

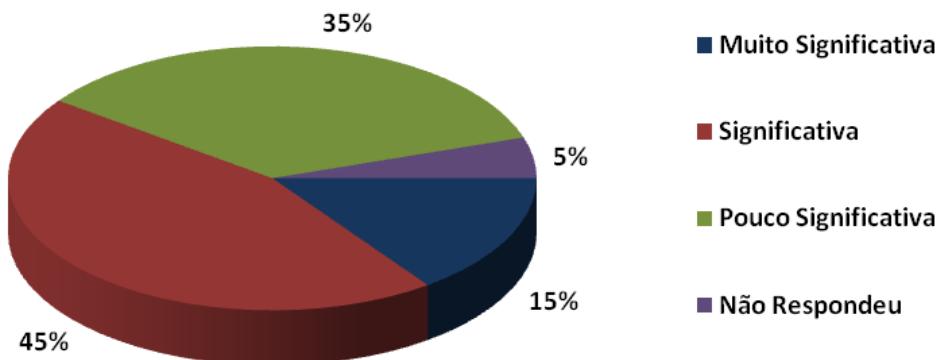


Fonte: IPEA, 2012.

Aos entrevistados foi solicitado avaliar a influência da atuação do Consea. O objetivo foi obter a opinião dos conselheiros acerca do nível de influência do conselho nas diversas arenas políticas nas quais o Consea poderia intervir de alguma forma, influenciando o processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Um terço dos conselheiros, ou 35% deles, considera a influência do Consea sobre a agenda do Congresso Nacional pouco significativa. Contudo, ninguém achou que o conselho não tem influência. A maioria, na realidade, julga que ela é significativa (45%) ou muito significativa (15%). É possível que essa percepção esteja influenciada pela recente inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, como será analisado no capítulo 4. Obviamente, em questões sobre transgênicos, reforma agrária, agrobiodiversidade e outras, contrárias aos interesses da bancada ruralista, o Consea influencia pouco. O Código Florestal é um exemplo recente de quão pouco foi a influência sobre o Congresso Nacional, prevalecendo o interesse do agronegócio.

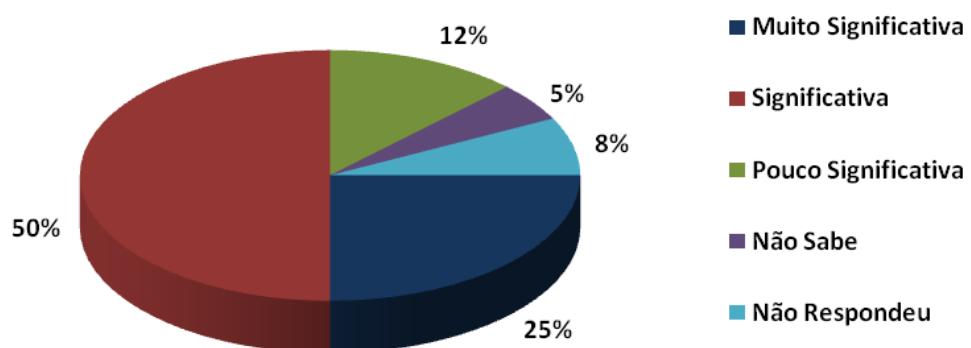
**Gráfico 24 – Influência do Conseia na agenda do Congresso Nacional**



Fonte: IPEA, 2012.

Em todo caso, como se observará no capítulo seguinte, o Conseia quando se mobiliza e articula pressões no Congresso Nacional, pode ter expressivo resultado, como foi o caso estudado da proposta de emenda constitucional que inseria a alimentação na Constituição Federal. Tal proposta esta que requer votação em duas vezes em cada casa do Congresso, processo longo, complexo e que necessita de articulações políticas.

**Gráfico 25 – Influência do Conseia nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário**

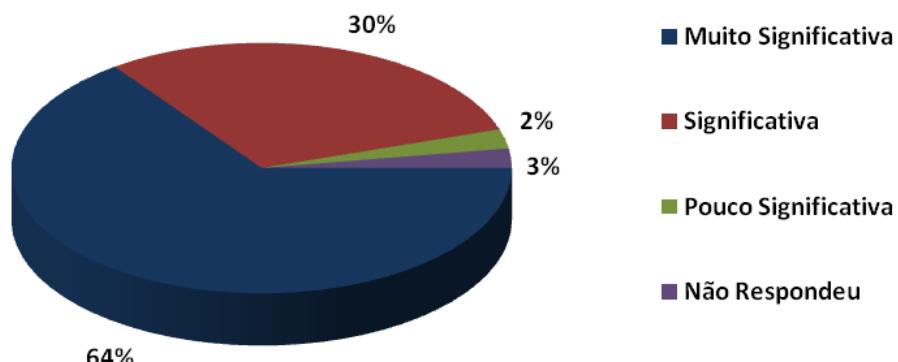


Fonte: IPEA, 2012.

No gráfico 25, que se refere à influência sobre as políticas do MDA, órgão com o qual o conselho tem estreita relação, verifica-se que somente 12% dos conselheiros acreditam que esta é pouco significativa. Entretanto, ninguém respondeu que não haja

influência. Responderam 75% dos conselheiros que a influência seria significativa ou muito significativa.

**Gráfico 26 – Influência do Consea nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social**



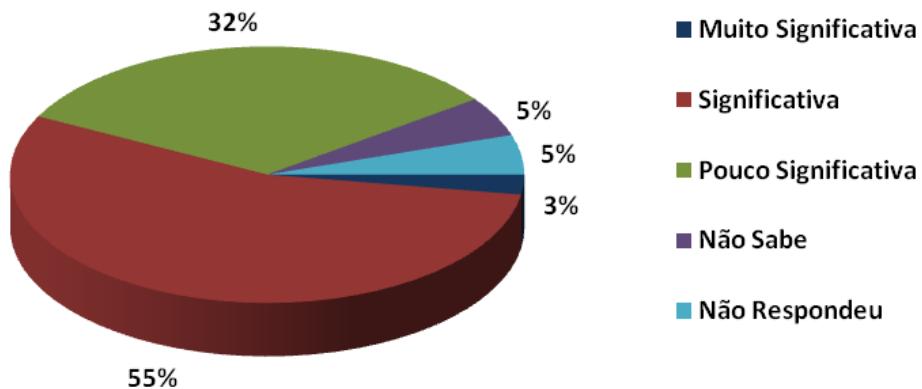
Fonte: IPEA, 2012.

Na avaliação da influência do conselho sobre as políticas do MDS a esmagadora maioria sinalizou positivamente, dado em que 94% dos conselheiros acreditam haver uma influência significativa ou muito significativa. Somente um membro do conselho não achou isso, e outro não respondeu.

Infelizmente não foi possível inserir o Ministério da Saúde, já que o questionário é padronizado num determinado número de questões que não poderia ser ultrapassado para não perder a possibilidade de comparação com outros conselhos de políticas públicas que fizeram parte da pesquisa sobre a institucionalização da participação social, ainda em andamento, pelo Ipea.

Quanto à influência do conselho sobre as políticas de outros ministérios, a resposta foi: 55% significativa e 32% pouco significativa.

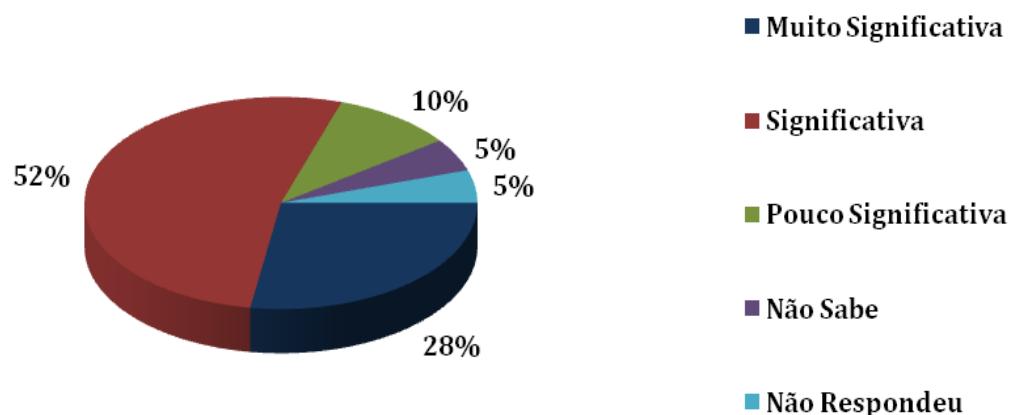
**Gráfico 27 – Influência do Consea nas políticas públicas de outros ministérios com os quais este se relaciona**



Fonte: IPEA, 2012.

Quando se aborda a influência sobre a sociedade civil, verificamos que a grande maioria (80%) respondeu como significativa ou muito significativa essa influência. Apenas 10% acharam pouco significativa. O mesmo fenômeno se repete: nenhuma resposta sobre não haver influência.

**Gráfico 28 – Influência do Consea nas iniciativas da sociedade civil**

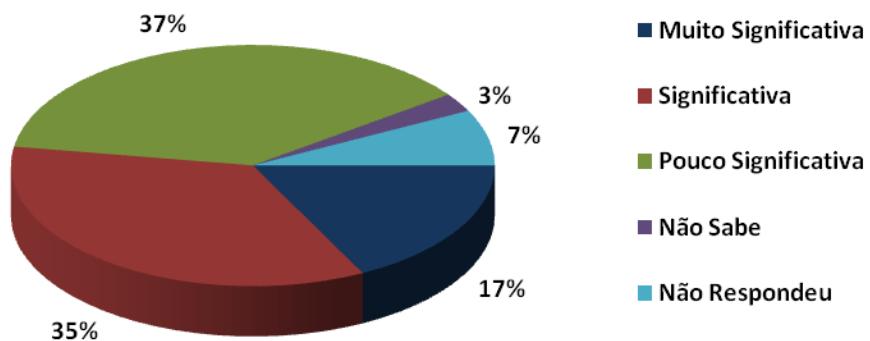


Fonte: IPEA, 2012.

Quanto à influência do Consea sobre a opinião pública com relação à temática da segurança alimentar e nutricional, percebe-se que parte considerável dos conselheiros que responderam à questão acreditava que esse impacto fosse pouco significativo (38%

dos conselheiros). No entanto, um pouco mais da metade (52%) achava que a influência do Consea era significativa ou muito significativa.

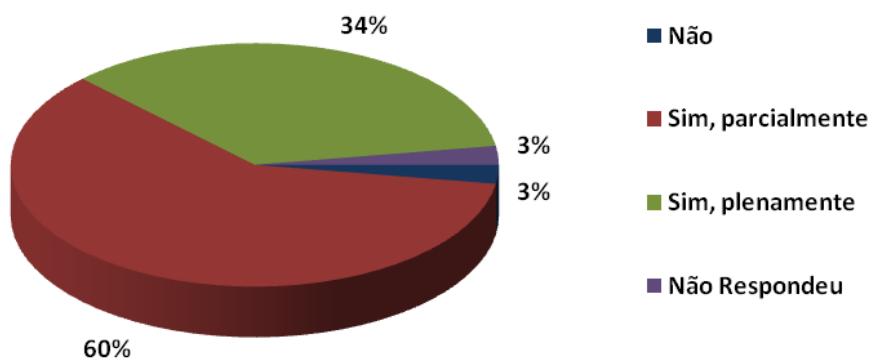
**Gráfico 29 – Influência do Consea na percepção da opinião pública sobre o tema**



Fonte: IPEA, 2012.

A compreensão dos assuntos tratados no conselho e a linguagem utilizada foram questionadas aos entrevistados, aspecto importante na medida em que essas percepções referem-se a existência ou não de referenciais comumente compartilhados, conforme visto no capítulo precedente.

**Gráfico 30 – Compreensão dos assuntos tratados no conselho**



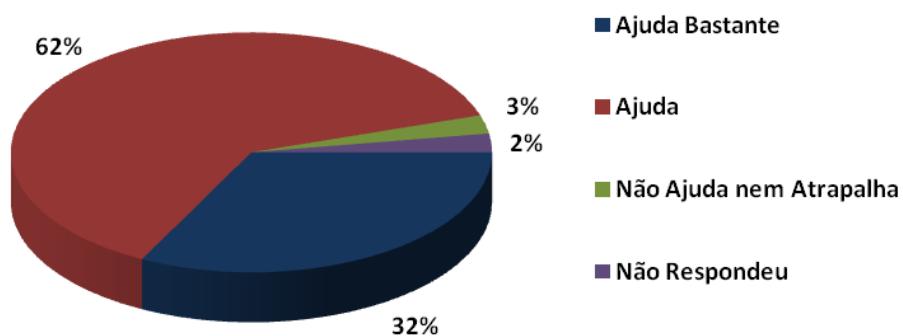
Fonte: IPEA, 2012.

Conforme o gráfico 30 ilustra, sobre a percepção dos conselheiros em relação aos assuntos discutidos, 34% acreditavam que os conselheiros comprehendiam plenamente os assuntos tratados no Consea, contudo 60% tinham uma compreensão parcial, e um não compreendeu. Mais da metade ter compreendido parcialmente sugere um numero elevado. A questão técnica ainda é um empecilho para os conselheiros.

Perguntou-se também sobre a compreensão da linguagem utilizada nas reuniões do conselho, se era facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros. A resposta foi sim plenamente para 40% e sim parcialmente para 56%. Somente um não respondeu.

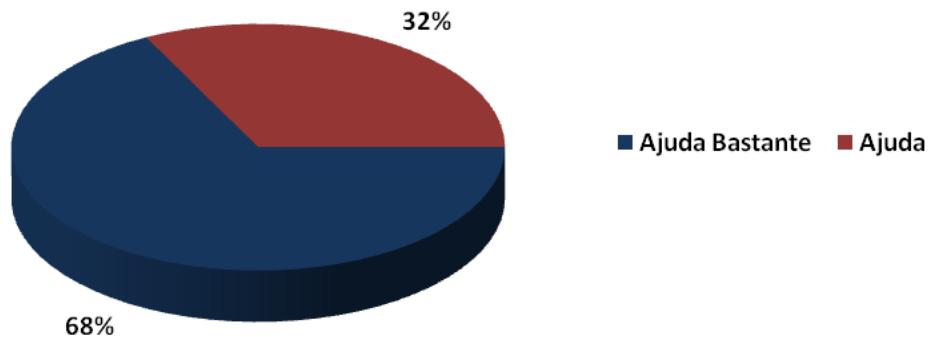
A quantidade de conselheiros que respondeu que a linguagem utilizada nas reuniões era compreendida parcialmente se mantém elevada (57%); 40% acreditavam que a linguagem utilizada era compreendida plenamente. Um conselheiro não respondeu. Em seguida solicitou-se aos entrevistados para avaliar a atuação, no conselho, dos dois grandes setores que o compõem: governo e sociedade.

**Gráfico 31 – Atuação do governo**



Fonte: IPEA, 2012.

**Gráfico 32 – Atuação da sociedade civil**



Fonte: IPEA, 2012.

O gráfico 32 mostra que a percepção da atuação da sociedade civil é extremamente positiva porque todos (100%) acreditam que a participação desse setor

ajuda bastante (68%) ou ajuda (32%). Ninguém respondeu que ela não ajuda ou atrapalha.

No que se refere ao governo, no gráfico 33, a avaliação é igualmente positiva, mas em uma proporção bem menor: 32% acreditavam que a atuação do governo no conselho ajudava bastante. Os que responderam que o governo ajudava representavam 62%. Um só respondeu que não ajuda nem atrapalha, outro não respondeu. Vale observar o expressivo reconhecimento dos conselheiros tanto da atuação do governo quanto da sociedade civil.

Também foi solicitado aos conselheiros uma avaliação das estruturas administrativas e organizacionais do Conselho. O foco foi o nível de satisfação, como expressa o quadro seguinte.

**Quadro 8 – Nível de satisfação dos conselheiros sobre as estruturas administrativas e organizacionais do Consea**

Estruturas administrativas	Insatisfatório	Pouco satisfatório	Satisfatório	Muito satisfatório	Não respondeu
Funcionamento da secretaria executiva	0%	0%	67%	33%	0%
Meios de divulgação e comunicação	0%	3%	40%	50%	7%
Regimento interno e resoluções	0%	3%	57%	37%	3%
Presidência	0%	0%	32%	62%	6%
Plenárias	0%	10%	40%	47%	3%
Comissões temáticas	0%	13%	52%	35%	0%

Fonte: adaptado do IPEA, 2012.

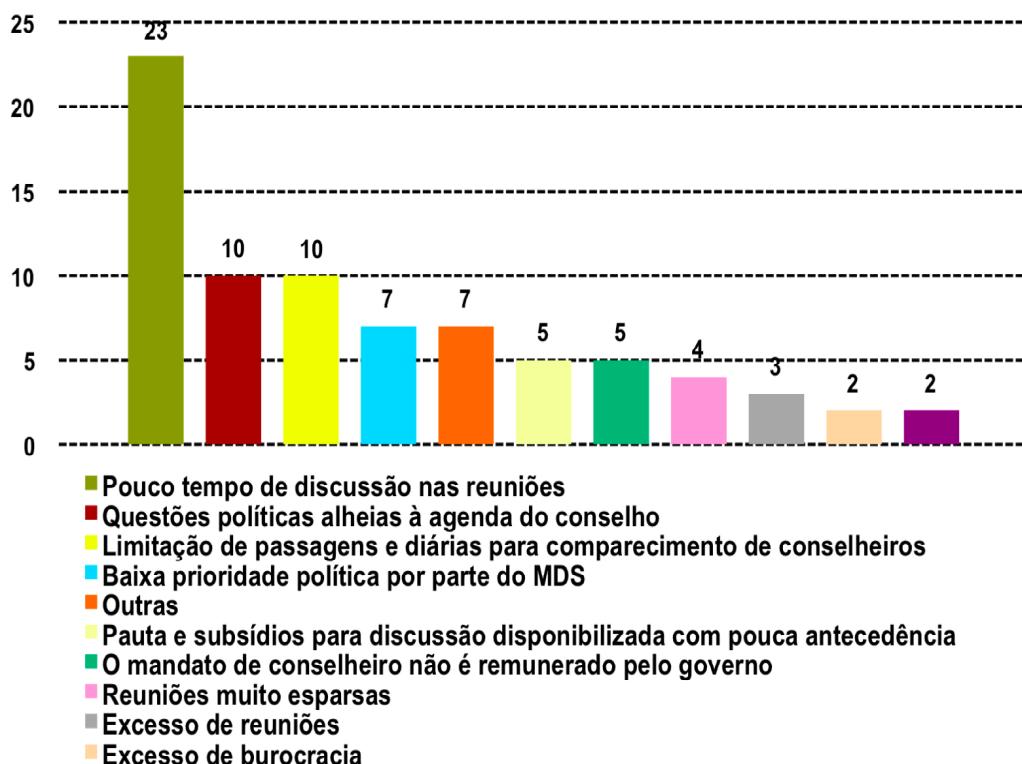
No que concerne ao funcionamento da secretaria executiva, 100% acreditavam que o apoio técnico-administrativo e demais serviços realizados eram muito satisfatórios (33%) ou satisfatórios (67%). Sobre os meios de divulgação e comunicação – informes, *website*, publicações – a avaliação é predominantemente positiva: 90% acreditam ser satisfatória (40%) ou muito satisfatória (50%). A aprovação do regimento interno e das resoluções é quase unânime (94%), ao passo que um conselheiro escolheu pouco satisfatória e um não respondeu. A presidência do conselho tem uma avaliação bastante positiva de sua atuação: 94% dos conselheiros a consideram muito satisfatória (62%) ou satisfatória (32%).

Também coube avaliar o andamento das plenárias do Consea. Nesse caso, a avaliação positiva se mantém, com 87% dos conselheiros afirmando que elas foram satisfatórias ou muito satisfatórias. No entanto, 10% dos conselheiros disseram que as plenárias são pouco satisfatórias, e um não respondeu. Por fim, também foi positiva a avaliação das comissões temáticas do conselho: 87% dos conselheiros perceberam-nas como satisfatórias ou muito satisfatórias. No entanto, 13% acharam pouco satisfatórias.

Foi o maior índice de insatisfação entre os conselheiros em relação às estruturas administrativas e organizacionais do Consea.

Na questão 26 foi solicitado aos conselheiros para que identificassem, numa lista de categorias previamente organizada, três dificuldades que eles acreditavam serem as principais no que se refere ao processo decisório do Consea. O gráfico 33 mostra a frequência de respostas – em números absolutos – para cada categoria.

**Gráfico 33 – Principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho**



Fonte: IPEA, 2012.

É possível perceber que as principais dificuldades apontadas pelos conselheiros são: o pouco tempo de discussão nas reuniões (23 menções), as questões políticas alheias à agenda do conselho (10 menções) e a limitação de passagens e diárias para o comparecimento dos conselheiros nas reuniões (10 menções). A baixa prioridade política por parte do MDS foi resposta de sete conselheiros. A mesma quantidade foi apontada para outras questões.

A pauta e os subsídios para discussão disponibilizada com pouca antecedência foram apontados por 5 conselheiros. A mesma quantidade sinalizou o mandato de conselheiro não remunerado pelo governo. Foram 4 os que indicaram reuniões muito esparsas, e 3 escolheram excesso de reuniões, 2, excesso de burocracia e 2, divergências nas opiniões dos conselheiros.

Finalmente, dos 7 conselheiros que indicaram outras dificuldades, ao especificarem suas respostas, estas incluíam uma diversidade de sugestões: a ausência de setores da sociedade representantes do abastecimento; o aumento da capacidade de mobilizar governos estaduais na implementação do Sisan, com maior participação dos presidentes estaduais; a indefinição do espaço institucional em que ficaria o conselho, já que havia, por parte dos conselheiros, um temor de que o conselho fosse desligado da presidência quando o governo Dilma iniciasse, o que acabou não se concretizando; ausência e atuação insuficiente da representação governamental; o conselho funciona plena e adequadamente, com bons resultados, as dificuldades encontradas são aquelas que afetam a articulação de interesses, natural no contexto político; existe pouca atenção às propostas do conselho e deve haver mais recursos humanos na secretaria executiva.

Além das questões fechadas até aqui apresentadas no questionário também existem três questões abertas, ou de livre resposta, para o preenchimento dos integrantes do conselho. A primeira questão indagou dos conselheiros quais os principais pontos fortes da atuação do conselho; em seguida quais as opiniões dos conselheiros quanto aos tipos de ações que poderiam ser implementadas para melhoria da atuação do Conseia, e a última questão se orientou pelas críticas e sugestões dos conselheiros ao questionário, e considerações adicionais.

Um número considerável de conselheiros respondeu às duas primeiras questões abertas, 82% para a primeira e 77% para a segunda. De maneira a melhor organizar as respostas, foram elaboradas categorias que representam o conteúdo geral destas, permitindo sua sistematização. Os conselheiros poderiam apontar mais de um aspecto em suas respostas.

Sobre os pontos fortes, os conselheiros deram 13 diferentes respostas ou categorias identificadas nessas respostas.

**Quadro 9 – Pontos fortes do Conseia**

Pontos fortes	Número de respostas
1º) Aspecto dialógico	16
2º) Dedicação e capacidade dos conselheiros/mobilização social	14
3º) Capacidade de influenciar políticas públicas	13
4º) Representatividade, diversidade e legitimidade	11
5º) Articulação entre sociedade civil e Estado	11
6º) Intersetorialidade	11
7º) Fortalecimento da democracia	6
8º) Funcionamento interno do conselho	5
9º) Apoio à agricultura familiar	3
10º) Apoio e articulação com estados e municípios	3
11º) Articulação com o Congresso Nacional	2

12º) Influência e referência internacional	2
13º) Localização na presidência da República	2

Fonte: IPEA, 2012.

O aspecto mencionado com maior frequência pelos conselheiros como ponto forte do Consea diz respeito ao aspecto dialógico, especificado como “espaço de diálogo”, em que o conselho permite e provoca uma discussão qualificada do tema da SAN, considerado relevante para o país, segundo os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil. Foram 16 menções que continham alguma ideia relacionada ao Consea como espaço que permite o diálogo, como prática democratizante, um espaço que provoca o debate e o diálogo. A qualidade das discussões e esse diálogo com vários setores do governo e da própria sociedade civil são apontados como pontes fortes. Segundo os conselheiros, o Consea é um “espaço de diálogo”, que “discute os temas da área”, o que resulta em um “espaço de constante formação dos conselheiros”.

Logo em seguida, com 14 menções, foram apontadas a dedicação e a capacidade dos conselheiros, bem como a mobilização social que existe em torno do tema da SAN. Os conselheiros são claros nesse sentido ao mencionarem a “dedicação da maioria das entidades que compõem o conselho para contribuir na construção de políticas públicas”, “a qualidade/capacidade técnica, política e profissional dos conselheiros” e “os conselheiros da sociedade civil são bastante comprometidos/atuantes”.

Treze respostas apontam como ponto forte a capacidade do Consea de influenciar as políticas públicas e exercer o controle social sobre o governo. Não há citação sobre o outro sentido de controle social, que é justamente o governo controlando a sociedade civil. Um conselheiro chega a afirmar que o conselho é “desencadeador, inspirador, controlador e aperfeiçoador de políticas públicas de SAN – DHAA”, o ponto forte é a “incidência nas políticas públicas” escreve outro.

Vale notar que três temas foram apontados igualmente com 11 menções. São eles: a representatividade, diversidade e legitimidade. Os conselheiros apontam principalmente a diversidade de sua representação como ponto forte do conselho, que resulta em uma legitimidade ou “credibilidade no âmbito do governo e da sociedade civil”. A articulação entre a sociedade civil e o Estado também obteve 11 respostas, sendo definido como “interlocução qualificada entre sociedade civil e governo para fortalecimento e evolução de efetividade das políticas de segurança alimentar”. Outro ponto forte foi a intersetorialidade das atividades e articulações do Consea com vários ministérios e entidades do Estado e mesmo da sociedade civil. A intersetorialidade, mais bem definida pelos conselheiros, é um “tratamento abrangente dos temas, reconhecendo e debatendo diferentes visões e conflitos”, que “exige um pensamento intersetorial” conclui outro conselheiro.

São também mencionados como pontos fortes do Consea o fortalecimento da Democracia (seis menções); questões relativas ao funcionamento interno do conselho (5 menções); apoio à agricultura familiar (3 menções); apoio e articulação com estados e municípios (3 menções); articulação com o Congresso Nacional, especialmente em relação à aprovação da Emenda Constitucional 64, que inclui a alimentação como

direito social no art. 6º da Constituição Federal (2 menções); influência e referência internacional (duas menções) e localização na presidência da República (2 menções).

A questão seguinte indagava o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho. As respostas a essa questão foram agrupadas nas seguintes categorias listadas no quadro 10.

Aperfeiçoar o funcionamento interno do conselho. As questões processuais foram sugestões mencionadas com mais frequência pelos conselheiros (11 menções). Houve considerável diversificação entre elas, desde “melhor funcionamento das comissões temáticas” até “mais objetividade dos trabalhos” ou “reduzir a quantidade de reuniões”. Duas respostas indicaram “descentralizar as falas, geralmente falam as mesmas pessoas” e a metodologia de participação em alguns momentos fica “centralizada”, “cansativa” e/ou “repetitiva”.

**Quadro 10 – Sugestões de melhoria na atuação do Conseca**

Sugestões de melhoria	Número de respostas
1º) Aperfeiçoar o funcionamento interno do conselho	11
2º) Apoiar conselhos estaduais e municipais	9
3º) Incluir temas ausentes nas discussões	8
4º) Monitoramento e avaliação do governo/controle social	7
5º) Participação mais ativa dos representantes do governo	6
6º) Reorganização das plenárias	5
7º) Ampliar a representação	4
8º) Aprofundar a intersetorialidade	3
9º) Mais recursos para o conselho	3
10º) Modificações no regimento interno	2
11º) Maior publicidade ao trabalho do conselho	2
12º) Localização na presidência	2
13º) Valorizar as comissões permanentes	2
14º) Outras citações*	3

Fonte: IPEA, 2012.

\* As citações foram: influenciar (aumentar poder de pressão) a agenda do Congresso Nacional; criar oportunidades para acompanhamento técnico a trabalhadores da agricultura familiar e ampliar o número de ministérios na participação e no compromisso com a causa indígena.

“Apoiar e articular com conselhos e outros entes estaduais e municipais” foi uma sugestão que obteve 9 menções. Os conselheiros indicaram a necessidade de fortalecer os conselhos subnacionais (estaduais e municipais), pois estes têm condições políticas e físicas frágeis e instáveis. Como sugere um conselheiro, “para dar vida ativa, progressiva e continuada aos conselhos estaduais requer-se financiamento, suporte e

infraestrutura propiciada pelos governos estaduais” ou de “instituir, junto com o MDS, uma estratégia para criar e/ou fortalecer as causas municipais”.

Os conselheiros gostariam de incluir alguns temas ausentes nas discussões levadas pelo conselho. Assim, sugerem “pautar” desde a situação dos povos indígenas e reforma agrária até o problema dos agrotóxicos, da qualidade da alimentação e da obesidade infantil, também economia solidária e desenvolvimento humano. São temas, inclusive, próprios da segurança alimentar e nutricional, um tema por si só complexo. Foram ao todo oito respostas nesse sentido.

O monitoramento e a avaliação das ações do governo foram outro aspecto sugerido pelos conselheiros com sete menções, um controle das políticas públicas no que tange ao orçamento e uma maior resposta das demandas do conselho por parte do governo. É o exercício do controle social, “implantar um sistema de monitoramento e avaliação anual da atuação dos conselheiros (interna e externa/governo e sociedade civil)”. Uma crítica surgiu: “Que a presidência e casa civil respondessem às propostas. O silêncio é problemático”.

Os conselheiros, do mesmo modo, também mencionam: a falta da participação mais ativa dos representantes do governo no Consea (6 menções); reorganização das Plenárias, com a sugestão de mais tempo para a sociedade civil, temas polêmicos presentes, falas mais curtas e maior tempo de evento (5 menções); ampliar a representação, trazendo setores privados e outras entidades da sociedade civil e indígenas (4 menções); aprofundar a intersetorialidade, com ministérios e outros conselhos (3 menções); mais recursos para o conselho, humano e financeiro (três menções); modificações nas regras do conselho (2 menções); dar maior publicidade ao trabalho do conselho (2 menções); localização na presidência (2 menções); valorizar as comissões permanentes (2 menções) e outros (3 menções).

A terceira questão aberta, e a última do questionário, teve 17 respostas ou 42,5% de preenchimento. Com menos frequência surgiram respostas com críticas e sugestões dos conselheiros sobre o questionário: “necessidade de se realizar entrevistas com os conselheiros”, “questionário longo” e “distribuído durante a plenária”, dificultando o preenchimento. Houve também elogios.

Alguns pontos foram reforçados, como o fortalecimento da ação do conselho no plano internacional, com duas menções. Também a participação social foi enaltecida e solicitou-se a ampliação da representação indígena e de mulheres no conselho. Citou-se a necessidade do aprofundamento da relação entre os conselhos federais de políticas públicas e houve uma reclamação sobre o baixo retorno das ações do conselho – “demandas do Consea são pouco ouvidas e transformadas em políticas e ações por parte do governo”.

Houve uma sugestão em relação às regras internas de organização do conselho – necessidade de se criar um vice-presidente, “um presidente e um vice” – e duas menções no que se refere ao apoio aos conselhos estaduais e municipais. Surgiu também a questão da intersetorialidade, assim como na questão 27. Por fim, foi citada a falta de divulgação das conquistas do Consea e o desejo da permanência do ex-presidente do Conselho Renato Maluf.

### **3.4. Avaliação do sistema e sugestões dos conselheiros**

A institucionalidade trazida pelo formato que o campo foi adquirindo no Brasil, que é a experiência de gestão intersetorial e participativa, essencial para o Sistema e a Política Nacional, ainda é bastante nova. O que dificulta a sua análise e avaliação. O Consea, desde a recriação, mal completou 10 anos. A Caisan não tem 6, já a Losan é de 2006 e o direito à alimentação faz parte da Constituição Federal como direito fundamental somente em 2010.

Acerca do Sisan vale observar que na esfera federal há uma dinâmica e uma articulação política maior que na esfera dos estados e municípios. A Caisan por exemplo só estava presente, em 2009, em 4 estados. A origem dos presidentes dos Conseas que não são da sociedade civil chega a 6 estados, entre eles São Paulo. Este um estado com atrito de relações com o governo federal muito em função de questões partidárias, pois o governo é PT e o estadual é PDSB.

Dentre os órgãos que compõem o Sisan, as câmaras intersecretarias nos estados e municípios e a Caisan na esfera federal são órgãos com uma certa dificuldade de serem estruturados, ou até criados. A Caisan por exemplo só estava presente, em 2009, em 4 estados (quadro 5). Custódio (2009) os percebe como os mais problemáticos para se constituírem e vingarem no Sistema.

O Sisan pode ser caracterizado como um sistema aberto em função do seu propósito de organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-as na PNSAN (MALUF, 2010:272). Aberto por procurar incluir uma maior diversidade possível de agentes, inclusive com a presença de setores do mercado, que em termos de Consea têm uma inserção mínima.

Entendida como uma “política de políticas”, a política de SAN tem a pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo participantes de outros sistemas ou processos decisórios. Isso faz com que o Sisan tenha reduzido grau de autonomia (autossuficiência) em relação ao contexto em que se insere, diferentemente de outros setores com políticas e programas específicos, quase sempre setoriais (de um ministério) e com fundo orçamentário próprio (MALUF, 2010:273).

O Sisan, hoje, faz parte de um sistema maior, que procura englobar várias interfaces societais. Trata-se do Sistema Nacional de Participação Social<sup>51</sup>, uma proposta que o governo Dilma Rousseff está sugerindo, mas que por enquanto os conselhos, conferências, ouvidorias e audiências públicas – interfaces societais mais comuns no governo federal – articulam-se muito pouco, trocam pouca experiência entre si. Essa proposta ainda está longe de se concretizar e os esforços do governo apenas se iniciaram.

No que se refere aos conselhos de gestão pública do suposto Sistema Nacional de Participação Social, Enid Silva (2009) aponta uma repetição de certas organizações da sociedade civil. No início de 2007, ano de sua pesquisa, participavam dos conselhos nacionais cerca de 440 entidades não governamentais – organizações sindicais, patronais, movimentos urbanos, rurais, ambientalistas, de defesa de direitos, entre

<sup>51</sup> Proposta oriunda do 1º Seminário Nacional de Participação Social, realizado em outubro de 2011, em Brasília.

outros –, sendo que, aproximadamente, metade dessas organizações participava de mais de um conselho nacional, ultrapassando, no total, o número de 600 assentos ocupados pela sociedade civil nos conselhos nacionais. De um conjunto pesquisado, a autora destacou 26 entidades não governamentais que detêm o maior número de assentos nos conselhos nacionais. Para compor esse universo foram consideradas aquelas que participavam de mais de 3 conselhos diferentes. Assim, ela chegou ao seguinte resultado:

a Central Única dos Trabalhadores – CUT, a Confederação Nacional da Indústria – CNI e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Contag participavam, em fevereiro de 2007, de 12 conselhos. A Confederação Nacional do Comércio – CNC e a Força Sindical participavam de 10 conselhos; a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB encontravam-se representadas em 8; a Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT estava presente em 7; e as demais 17 entidades destacadas detinham representantes em, no mínimo, 3 e, no máximo, 6 conselhos nacionais (SILVA, 2009:21).

No Consea, por exemplo, estão presentes a CUT, a Contag, a CNA e a CNBB. Como bem resume Silvio Caccia Bava do Instituto Pólis,

Eu penso que o fato de existirem hoje cerca de 27 mil conselhos de gestão paritários e deliberativos, principalmente em nível municipal, é uma construção democrática, sem dúvida uma conquista da sociedade civil. Precisamos valorizar esses espaços enquanto resultado de lutas e conquistas, espaços construídos para a participação da cidadania. Eles surgiram porque o sistema político não foi capaz de absorver os novos atores coletivos da sociedade civil que demandavam sua entrada na cena pública com mais força. Mas cometemos um erro de interpretação, se podemos chamar assim. Ignoramos que esses espaços têm uma dimensão de disputa. (...) a sociedade deve ser capaz de se mobilizar e garantir que nesses espaços passem as decisões sobre as políticas públicas, passem decisões sobre os recursos públicos, sobre as estratégias que vão orientar a ação do Estado.

Um outro desafio é a fragmentação provocada pela multiplicidade dos espaços de participação. A arquitetura atual dessas novas institucionalidades criadas para a participação fragmenta nossa visão do conjunto e nossa possibilidade de intervenção coletiva. Se não me engano a ABONG foi convidada para estar em 17 Conselhos Nacionais. (...) Está na moda criar conselhos (BAVA, 2005:36-37).

Em relação à interpretação da arena pública Consea por parte dos conselheiros é importante ressaltar os aspectos positivos e negativos apontados pela maioria, retirando o que pode servir como exemplo de boas práticas, tanto para os conselhos estaduais e municipais de SAN quanto para os conselhos nacionais de outras áreas de política pública. Trata-se também, como se seguirá, de os aspectos que precisam ser aprimorados, segundo a visão dos conselheiros.

No que se refere à aprovação por parte dos conselheiros, alguns aspectos que mereceram destaque: número total de conselheiros que compõe o Consea, a diversidade de setores representados nesse conselho e o número de conselheiros em cada setor. Expressivamente os conselheiros se mostraram satisfeitos com estes itens. Bastante satisfeitos com os componentes da estrutura administrativa e organizacional do

conselho, todos os itens perguntados foram aprovados por mais de 87%. Ressalta-se a aprovação de 100% da secretaria executiva. Houve aprovação também do regimento interno e resoluções da presidência do Consea e dos meios de divulgação e comunicação que também foram quase unâimes<sup>52</sup>.

Ainda no que diz respeito aos aspectos positivos, embora não tão unânime quanto às anteriores, ficaram a Plenária do conselho e as comissões permanentes. Ainda sobre aspectos que, segundo os conselheiros, são considerados pontos fortes do Consea estão: i) o diálogo como prática democratizante – a qualidade do diálogo construído no Consea entre setores do governo e da sociedade civil é apontada como legitimadora desse espaço; ii) a dedicação e a capacidade de mobilização social em torno do tema da SAN, com o governo e a sociedade civil bastante comprometidos e atuantes; iii) a capacidade de influenciar as políticas públicas; iv) a alta diversidade e representatividade do conselho; v) a forte articulação Estado e Sociedade civil; e vi) a intersetorialidade da atuação do Consea, um princípio da PNSAN.

Ao apontar as dificuldades enfrentadas pelo conselho, as questões indicadas foram: pouco tempo de discussão nas reuniões; questões políticas alheias à agenda do conselho; limitação de passagens e diárias para o comparecimento dos conselheiros às reuniões, e baixa atenção e prioridade política por parte do MDS.

Os conselheiros foram questionados sobre sugestões de melhoria ao processo participativo do Consea e deram algumas sugestões, proposições que têm o potencial de dar maior qualidade ao processo decisório do conselho, além de poderem ser, eventualmente, temas importantes para futuros estudos. Foram elas:

1. Aperfeiçoar o funcionamento das reuniões do conselho: tendo em vista os dados resultantes da pesquisa, há uma recorrência em relação à reorganização das plenárias, com a sugestão de reservar mais tempo para a sociedade civil nas discussões em pauta, principalmente quando se tratar de temas mais polêmicos. As falas das autoridades que apresentam programas e prestam contas ao Consea deveriam ser, segundo os próprios conselheiros, mais curtas, priorizando o debate com os conselheiros;
2. Apoiar os conselhos estaduais e municipais: está claro para os conselheiros a necessidade de apoiar e fortalecer a construção do Sisan, o que inclui fortalecer os conselhos estaduais e municipais já existentes e dar apoio à criação dos conselhos municipais, pois têm condições políticas e físicas frágeis e instáveis. A construção da política e do Sisan requer recursos humanos capacitados e recursos financeiros aos entes em pior condição de realizá-lo, em que o DHAA é mais desrespeitado. A participação da sociedade civil nesse processo é fundamental;
3. Incluir temas considerados ausentes nas discussões em pauta no Conselho: os próprios conselheiros sugerem “pautar” (incluir) temas que consideram polêmicos, mas necessários para a garantia do DHAA no Brasil. Temas como a situação – não só alimentar – dos povos indígenas, reforma agrária, uso indiscriminado dos agrotóxicos, má qualidade da alimentação e obesidade infantil foram os mais citados. São temas a ser

---

<sup>52</sup> O período analisado nesta pesquisa corresponde aos meses de março e agosto de 2011, quando os questionários foram aplicados.

mais bem discutidos e aprofundados para o aperfeiçoamento do próprio papel do Consea;

4. Aumentar a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas: parece ser unânime a indicação dos conselheiros de aperfeiçoar os mecanismos de controle das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal, principalmente no que tange ao orçamento. As políticas públicas devem incluir em seu desenho formas de a sociedade monitorar e avaliar os objetivos e metas estabelecidas, também de forma participativa. É essencial que o orçamento dessas políticas seja transparente. Além disso, há um nítido desconforto dos conselheiros em relação à baixa capacidade do Estado em responder, de maneira breve e eficaz, às demandas do conselho. Consideram essas demandas como importantes para um desenvolvimento justo e equitativo do Brasil;

5. Participação mais ativa dos representantes do poder público: uma participação mais ativa do poder público se traduz praticamente pela necessidade de maior presença nas reuniões do conselho dos representantes, muitos dos quais são ministros de Estado e seus suplentes. Os conselheiros citaram a falta de prioridade e de atenção por parte dos gestores públicos com os espaços de consulta à sociedade civil e aos especialistas. Essa falta de participação ativa dos representantes do poder público para dialogar e prestar contas pode tornar o conselho não como um espaço de diálogo, mas como um monólogo, em que somente a sociedade civil demanda sem nada acontecer.

Por fim, faz-se mister retomar o conceito de mediadores da política pública da abordagem cognitiva, identificados aqui como sendo também os conselheiros, como parte dos mediadores da política de SAN, que também conta com os gestores federais, estaduais e municipais e da sociedade civil. De acordo com Marques, “os mediadores podem estar no interior do Estado ou fora dele”, e utilizam-se de estratégias que dão sentido e (re)codificam a influência do referencial global sobre o setorial e vice-versa (MARQUES, 1997:87). A partir desta recodificação são produzidas as normas técnicas de intervenção relativas ao campo político na concepção de Bourdieu (ORTIZ, 1983) ou aos respectivos fóruns como afirma Fouilleux (2000). É notória a contribuição do Consea sobre o arcabouço legislativo na área de SAN no Brasil. A inclusão do direito à alimentação como direito constitucional significou a recodificação da política pública na área de SAN, como discutido no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### CAMPANHA PELO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSEA COMO AGENTE

O presente capítulo tem o intuito de relatar e refletir sobre um importante marco histórico da construção da política de segurança alimentar e nutricional que prestou-se a inserir a alimentação como direito social na Constituição Federal. Mais especificamente, o objetivo é analisar o Consea em ação, a atuação do Conselho em um contexto específico. A oportunidade escolhida para ilustrar o Conselho em ação, isto é, como ator ou agente social e político, foi a campanha Alimentação: Direito de Todos, que contribuiu para a aprovação da emenda constitucional ao estabelecer a alimentação como um direito de todos os brasileiros. Discutem-se quais as estratégias o conselho concebeu para a aprovação do projeto de emenda constitucional sobre o direito à alimentação, que teve um trâmite no Congresso, obrigatoriamente passando por duas votações em cada casa, Senado e Câmara. Ao capítulo se agregam as ferramentas de intervenção que o conselho dispõe quando há violações ao direito humano à alimentação. E uma breve avaliação sobre políticas públicas é apresentada. A análise, portanto, recairá sobre o Consea como agente da política.

O capítulo sustenta-se em dois relatórios. O primeiro é denominado *A Campanha pelo Direito Humano à Alimentação e a Experiência da ActionAid: Lições Aprendidas*, realizada em parceria com a ActionAid no Rio de Janeiro em fevereiro de 2011 e o segundo é o relatório *Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*, particularmente no que se refere às políticas públicas de SAN sob a ótica do DHAA (FAO/CONSEA/ABRANDH/CERESAN, 2009). Outrossim, o referencial do DHAA, demonstrado no capítulo 2, é requisito para se ler este. Aqui utiliza-se ainda do contexto histórico desse debate referido no capítulo 1. O referencial e o contexto estão presentes na discussão levada adiante.

Embora o campo da SAN conte com uma atuante sociedade civil e o envolvimento de agentes governamentais, só muito recentemente, vale frisar, é que foi incluído na Constituição Federal o direito fundamental de se alimentar. Fruto de uma mobilização social intensa, esse direito foi incorporado na Constituição Federal, por meio da emenda constitucional 64 de fevereiro de 2010. Além da Constituição, o marco legal é constituído pela Lei 11.346 de 2006, chamada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan, que prevê a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo as esferas federal, estadual e municipal. Por fim, o Decreto 7.272 chega para regulamentar a lei, dotando o sistema com um orçamento próprio e deixando-o operacional por meio das adesões dos estados e municípios.

A legislação ou as regras do jogo são fundamentais para se compreender o campo e a atuação dos agentes neles presentes, segundo a análise cognitiva de políticas públicas, conforme o capítulo 2. A estratégia do Consea da mobilização em prol da aprovação da proposta de emenda constitucional representou uma oportunidade para se estudar o Conselho em ação: como age o Conselho para formular uma política pública, que passa por aspectos jurídicos. No caso, essa mobilização não é o que de mais

frequente o Conseia faz, nem o mais importante, que é monitorar políticas públicas e sugerir aperfeiçoamentos. Mas representou uma oportunidade de estudar de forma mais concreta a atuação do Conselho em sua relação com as instituições e a legislação dessa política, também na sua interação com a sociedade.

O Conseia em ação permitiu verificar a existência e o funcionamento da rede de agentes em que está envolvido ou é capaz de mobilizar. Uma ampla rede, pois, foi acionada para a aprovação no Congresso Nacional da proposta de emenda constitucional sobre o direito à alimentação como direito constitucional. A análise das políticas públicas sob a ótica do DHAA foi importante para exemplificar uma outra atuação do conselho – a interpretação das políticas públicas que lhe competem, delimitando possíveis intervenções na realidade.

O capítulo se divide em quatro partes. A primeira trata da discussão sobre a constituição da política de SAN em redes e fóruns, sob a ótica da análise cognitiva de políticas públicas. Também trabalha a institucionalidade que se estabeleceu em torno desse tema, e essencialmente a rede constituída na campanha. A segunda relata o processo de tramitação no Congresso Nacional, o cerne da disputa, que levou em tempo muito rápido à aprovação da proposta no Congresso Nacional, principalmente enfocando a Câmara dos Deputados. São destacadas as estratégias adotadas para a montagem do arcabouço legal da SAN no Brasil. A terceira parte apresenta as ferramentas de intervenção do Conseia nas políticas públicas, particularmente em relação a possíveis violações ao DHAA. Ressalta-se uma avaliação das políticas públicas sob a ótica do direito humano à alimentação formulada pelo Conselho. A última parte aponta para alguns desafios e algumas lições aprendidas.

#### **4.1. A política de segurança alimentar e nutricional em redes e fóruns**

Tal como o exposto no capítulo 2, em momentos críticos, do ponto de vista político, três fluxos decisórios convergem, produzindo mudanças na agenda pública, transformando questões em problemas. A mudança é percebida, no modelo de Kingdon, como o produto de várias sequências paralelas que se reencontram no curso de períodos específicos graças à ação de agentes mais ou menos identificáveis. Esses fluxos referem-se a diferentes universos de sentido e ação, que no total se articulam de maneira mais ou menos complexa no processo de definição de um programa de ação pública: fluxo político, marcado pelo papel dos partidos e dos agentes do campo político no sentido estrito; fluxo profissional, coloca em cena os agentes do respectivo domínio (representantes dos grupos de interesse principalmente) e fluxo administrativo, que se refere à atividade de preparação e de implementação das decisões. O essencial do modelo teórico é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação. Mais que isso, problemas e soluções têm sentidos autônomos, cabendo aos atores e formuladores das políticas essa junção.

Em determinadas circunstâncias se dá a convergência desses fluxos independentes, denominadas por Kingdon como *policy windows*. O fluxo das soluções não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas chegam à agenda apenas quando problemas percebidos ou demandas políticas criam oportunidades para essas ideias (CAPELLA, 2006:30). Esses fluxos se encontraram na campanha pela aprovação do direito humano à alimentação, justamente quando se dá a articulação governo federal, sociedade civil e Parlamento. A campanha e

a conquista da aprovação do direito à alimentação significou uma “janela de oportunidade” para a ideia de se garantir a SAN como política de Estado pela via do estabelecimento de um arcabouço jurídico sólido, de cunho constitucional.

No Brasil a discussão sobre o direito à alimentação só ganha força nos anos 1990. Na época da Constituinte a alimentação já era uma bandeira da sociedade civil e existia pressão para inseri-la como direito constitucional. Contudo, não foi possível, pois a “direita impediu mais esse direito”, segundo a entrevista da conselheira e atual presidente Maria Emilia Pacheco. Nos anos 1990 entra em cena a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras, e ao tipo de desenvolvimento adotado, em grande parte inspirado na ECO-92, no Rio de Janeiro. Do mesmo modo, nesses anos surge uma nova esfera, ou subsfera, entre o público e o privado, que é o público não estatal. É o surgimento de uma ponte de articulação entre essas duas esferas, pelas “políticas de parcerias” (GOHN, 1995), como citado no capítulo 3. Discute-se o DHAA, que passa a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas. Emerge um movimento internacional em defesa da segurança alimentar como direito humano básico, ligando a alimentação e a nutrição à cidadania (VALENTE, 2002).

Atualmente o direito humano à alimentação torna-se objeto de debates extensos e profundos no Brasil, com a participação do governo, de entidades internacionais e da sociedade civil, dos movimentos sociais e de especialistas, além de artistas, religiosos, dentre outros colaboradores. Compreender as relações que unem esses agentes na busca de sentidos para a política pública significa, para Muller, trabalhar com a noção das redes de políticas públicas. Segundo Hassenteufel (1995) essa noção foi progressivamente trabalhada no campo das Ciências Sociais como uma das principais alternativas ao projeto estruturalista, dominante nos anos 1950 e 1960. Sua utilização na análise das políticas públicas, por meio da expressão redes de ação pública (*policy networks*) se inscreveu nessa transformação dos paradigmas teóricos. “A difusão da abordagem pelas redes de ação pública é uma resposta a certo número de faltas em outras abordagens das políticas públicas, em particular o pluralismo e o neocorporativismo” (HASSENTEUFEL, 1995:91).

O Consea apresenta uma rede de articuladores e técnicos das mais variadas origens. Atualmente os setores da sociedade civil mais representados no Conselho são:

- Agricultura: representantes das organizações da agricultura familiar;
- Povos e Comunidades Tradicionais: extrativistas, pescadores, povos indígenas, comunidades de terreiro, quilombolas;
- Saúde e Nutrição: associações e conselhos profissionais e de saúde coletiva representantes de pessoas com necessidades alimentares especiais;
- Outras representações: religiosa, sindical, direito humano à alimentação adequada, economia solidária, indústria de alimentos, especialistas e pesquisadores do tema<sup>53</sup>.

Desse modo, as redes sociais envolvidas na política de SAN são complexas, formadas por instituições e pessoas que estão no Estado e na sociedade organizada. Um levantamento foi realizado nesta tese para se identificar as instituições envolvidas no tema da SAN e atuantes no campo (consultar anexo I).

<sup>53</sup> Assim organiza os grupos o Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorrida em Fortaleza em julho de 2007.

Uma das funções mais importantes das redes de políticas públicas para Muller seria o de ser o lugar onde se constroem os diagnósticos e as propostas de soluções que vão desembocar na decisão política: “as redes são locais de produção do sentido das políticas públicas” (MULLER, 2004:51). Nesse sentido é válido citar o que afirma um conselheiro: “A partir da perspectiva de que a garantia de direitos sempre foi conquistada através de mobilizações e articulações dos povos, fica clara a importância do trabalho coletivo no contexto da segurança alimentar e nutricional e na formação do associativismo, cooperativismo e trabalho em rede” (Ribamar Araújo)<sup>54</sup>.

As redes de política pública têm a particularidade de ultrapassar os setores e as organizações públicas e privadas, agindo internacional, nacional e territorialmente a fim de fazer compartilhar consigo e com outros atores práticas, recursos e representações de mundo, permitindo construir um conjunto de dispositivos de política pública. Entre essas redes está a categoria “comunidade de política pública”, que interessa à pesquisa, pois sua força depende do fato de que seus membros compartilham valores ou “razões para agir” (MASSARDIER in BONNAL e LEITE, 2011:84).

Por meio das redes de política pública, como um “modelo de médio alcance”, podem-se construir leituras específicas sobre as continuidades e descontinuidades de componentes democráticos e não democráticos no Brasil (ROMANO in BONNAL e LEITE, 2011). Aqui vale destacar também o conceito de fórum. Fouilleux, baseando-se no conceito de Jobert (1994), define fóruns como

cenas mais ou menos institucionalizadas regidas por regras e dinâmicas específicas, dentro das quais os atores travam debates. (...) Cada fórum é produtor de representações, de “ideias” sobre a política, que podem ser interpretadas por referência à identidade, aos interesses dos atores presentes, às relações de força que as opõem e mais fortemente ao tipo de regras do jogo que as regem (instituições formais e informais<sup>55</sup>) (FOUILLEUX, 2000:278-279).

A dinâmica interna de cada fórum de produção de ideias é de tipo “tradicional”<sup>56</sup>: “ela se concretiza simultaneamente pela imposição de um referencial dominante e pela designação do grupo de atores que se proclamam porta-vozes legítimos do fórum”, que expressam sua visão de mundo para o exterior (FOUILLEUX, 2000:281). Nessa perspectiva,

o Estado agiria principalmente de acordo com setores, que possuem os interesses relativamente estabelecidos e que possuiriam, portanto, demandas comuns. No interior dos setores se estabelecem os mediadores setoriais, que formulariam uma visão do que é o setor, de seu projeto sociocultural, para a partir disso estabelecer um campo de disputas a serem levadas até o Estado (MULLER, Ana Luiza, 2007:28).

<sup>54</sup> Retirado da página do Consea, “Conselheiro faz relato sobre evento da Rede-Sans em São Paulo”. Brasília, agosto de 2012.

<sup>55</sup> Consoante Douglass North (1990), as primeiras seriam constituições, leis e regras; as informais, por sua vez, seriam crenças, costumes, convenções e ideologias.

<sup>56</sup> A autora usa a Sociologia da Tradução de Michel Callon – *Éléments pour une Sociologie de la Traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*. L’Année Sociologique, n. 36, 1986 – para compreender os processos de troca de ideias entre os fóruns. A passagem das ideias de um fórum a outro se faz com alguma deformação e adaptação à sua institucionalidade específica.

De acordo com Fouilleux (2000), a utilização da ferramenta *fórum*, numa perspectiva dinâmica, permite igualmente tornar inteligíveis certos paradoxos inerentes a uma política ou a um referencial (FOUILLEUX, 2000:279). A autora distingue três tipos de fóruns, dentro dos quais vários grupos de atores desenvolvem estratégias para fazer prevalecer sua visão de mundo. São eles:

- 1) o científico, regido pela pesquisa no interior do paradigma dominante, em que as regras de argumentação são guiadas no seu interior pelo imperativo de rigor científico da razão. O fórum científico é ocupado por vários especialistas;
- 2) da retórica ou da comunicação política, em que “o embate central é a conquista e/ou a conservação do poder político, que passa pela construção de coalizões, desvalorização dos adversários e a argumentação, em vista de convencer o eleitorado. A produção das ideias nesse fórum toma essencialmente a forma de programas e discursos eleitorais. Suas atividades gerais são ditadas pelo ritmo das eleições que pontuam a vida política”;
- 3) o profissional, que não figura na definição dos fóruns propostos inicialmente por Bruno Jobert, na qual “o fórum profissional é o espaço de produção de ideias” sobre uma política, em que visões sobre o setor são disputados (FOUILLEUX, 2000:280).

Certamente o Consea está envolvido por esses fóruns, em que diferentes atores – gestores de políticas e sociedade civil que fazem a mediação da política de SAN – encontram-se e travam debates acerca de ideias e concepções sobre o setor e sobre o contexto de outras políticas, como a econômica, de saúde, etc. Assim, no fórum científico estariam as universidades e centros de pesquisa<sup>57</sup>.

Entre as universidades do Brasil que trabalham com o tema ressalta-se o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional - CERESAN, sediado na UFRRJ; o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação – NEPA da UNICAMP; a UFV produz alguma pesquisa no tema; a UFRGS possui o Núcleo de Estudos de Segurança Alimentar, além do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural que tem estudos sobre SAN, além de estudos na Sociologia, Antropologia e Nutrição; na UnB os estudos estão espalhados pela Agronomia, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Antropologia, Serviço Social, Nutrição/Saúde Pública, Sociologia e o Observatório de Políticas de Alimentação e Nutrição – OPSAN; na UFSC na Antropologia, Sociologia e Nutrição; UNICAMP, além do NEPA há o Instituto de Economia; na USP, com o Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde – NUPENS; UFBA na Nutrição e no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação e Cultura – NEPAC; UFF na Nutrição e na Sociologia; UFPE, na Nutrição e Ciências Sociais; UFRJ, no Instituto de Nutrição Josué de Castro, na Antropologia e na Sociologia entre as principais.

Também se destacam as organizações da sociedade civil – Fase, Fian, ActionAind, Inesc, Ibase, CJC, Ceresan e Instituto Pólis principalmente – e no governo federal o Ipea e o próprio Consea produzem análises sobre a política de SAN. Ainda pode-se incluir a FIOCRUZ, enfocando os aspectos da saúde pública.

Há ainda as organizações internacionais que frequentemente produzem estudos sobre a política de SAN no contexto nacional. No Brasil o Banco Mundial, a FAO, o

<sup>57</sup> Ao se pesquisar o diretório dos grupos de pesquisa no Brasil no CNPq em 2009 sobre o tema da segurança alimentar, observei 30 grupos, a maioria na área da nutrição, poucos na área de políticas públicas e nenhum especificamente sobre o Consea.

Unicef, a OMS, e o PNUD, no âmbito da Organização das Nações Unidas, mais o BID, a OPAS e o IICA, no âmbito da OEA, são organizações que se sobressaem nos estudos da política de SAN no Brasil.

No fórum profissional o referencial seria o modelo agroalimentar dominante, o que significa para o caso da política de SAN um modelo de produção na agricultura exportadora de commodities (soja, cana-de-açúcar etc.) com alta concentração de terras e de renda. Um modelo baseado no latifúndio, na monocultura e na produção em larga escala. Também um modelo em que a indústria alimentar impõe um padrão de consumo com alto teor de sal, açúcar e gordura saturada, em que as verduras, legumes e frutas têm cada vez menos espaço nas refeições do brasileiro. Uma institucionalidade baseada na lógica do mercado, defendida pela Associação Brasileira da Indústria de Alimentos – ABIA e pela Confederação Nacional da Agricultura – CNA que são membros do Consea, apesar de não terem participação ativa, e não terem estado presentes em várias plenárias.

O Consea tem uma visão majoritária contrária a esse referencial do modelo agroalimentar, pois seus membros em sua maioria são de movimentos sociais, de grupos marginalizados da sociedade brasileira, como representantes de terreiro e comunidades afrodescendentes, indígenas, assentados, agroecológicos, ou uma classe média esclarecida, como demonstrou o perfil dos conselheiros no capítulo anterior. A produção de ideias nesse fórum representa um contradiscurso. Os conselheiros têm pontos em comum, agem coletivamente. A campanha pelo direito à alimentação a ser demonstrada expressa isso.

Por fim, o fórum da retórica política se rege pelo referencial doutrinário, seguindo as circunstâncias eleitorais e políticas. A negociação com o Congresso Nacional para a aprovação da Losan e do direito à alimentação como direito constitucional passou pela lógica desse fórum. A própria eleição do governo Lula, que colocou a questão da fome em primeiro plano, também. São vários os agentes envolvidos, com destaque para a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional<sup>58</sup>.

Esses fóruns têm em comum o fato de serem espaços de luta pelo domínio e imposição de um conjunto de ideias, de representações específicas em relação ao referencial geral. Não somente a referência central do fórum enquadra os debates e assegura uma estabilidade relativa às trocas políticas, mas também permite aos atores se situarem em relação a essa referência dominante, aceitando ou recusando como critério de identidade (FOUILLEUX, 2000:280-281).

Os diferentes atores participam do debate no que se refere à política pública a ser produzida, tendo como referências setoriais o conceito de fome, o direito humano à alimentação adequada, a soberania alimentar e a alimentação saudável. Esses referenciais são moldados pelos atores: ao mesmo tempo em que são influenciados, essas influências ocorrem em função dos recursos que os atores dispõem para impor suas ideias. A dinâmica geral desse fórum não é de tipo “tradicional”, como nos outros

---

<sup>58</sup> A frente é liderada pelo Nazareno Fontelles (PT-PI). Além de Nazareno, a coordenação executiva da frente parlamentar é composta pelos deputados Andreia Zito (PSDB-RJ), Dr. Talmir (PV-SP), Gilmar Machado (PT-MG) e pelo senador Antônio Carlos Valadares (PSB- SE).

fóruns, mas orientado pelas trocas políticas, em que outros capitais estão envolvidos (BOURDIEU, 1996).

Uma parte expressiva dos atores dos fóruns estão presentes no Consea. Por ele passam os agentes de todos os fóruns e questões referentes à comunidade específica do campo de SAN. O conselho parece oxigenar constantemente a discussão, por envolver a sociedade civil e uma diversidade de entidades do Poder Executivo, tendo uma forte articulação com o Poder Legislativo. No entanto, o Consea não consegue envolver as empresas e o mercado na área de SAN, uma dificuldade que decorre dos próprios movimentos dos quais os conselheiros participam. Vale ressaltar que o mercado e suas instituições também são parte do Sistema Nacional de SAN, o que não será objeto da tese.

Vale destacar que os conceitos de redes e fóruns implicam interações diretas entre agentes da sociedade civil e representantes do poder público. Mais que isso, conforme aponta este capítulo, um quarto da amostra dos conselheiros pesquisados já atuaram anteriormente em outros setores no Consea. Isto é, há uma migração de conselheiros para o setor público, oriundos da sociedade civil e vice-versa, o que quer dizer que a divisão abrupta entre sociedade e Estado não é tão simples e visível assim – os mesmos atores podem ora se encontrar sob o manto do Estado, ora da sociedade. Também não é recomendável realizar uma dicotomia entre Estado ruim e sociedade boa. A noção de rede procura minimizar essa errônea ideia, pois ambos são heterogêneos e muito complexos para se falar de apenas uma sociedade civil com tal interesse em contraposição ao Estado unitário com outro interesse.

### **Institucionalidade para o monitoramento do DHAA e principais agentes envolvidos na campanha pelo direito à alimentação**

Em cada país existem diferentes instituições e instrumentos públicos de defesa e exigibilidade de direitos. No Brasil o Sisan, assim como outros sistemas de políticas públicas nacionais, depende das instâncias públicas de defesa e exigibilidade dos direitos humanos e dos conselhos de políticas públicas e de direitos humanos.

#### **a) Instâncias públicas de defesa e exigibilidade**

O Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Justiça, os instrumentos disponíveis no âmbito do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados) são os principais órgãos de monitoramento do DHAA. Destaca-se o Ministério Público, órgão autônomo em relação a todos os poderes públicos, e, em especial, ao Poder Executivo e ao governo, sendo, portanto, a única instituição brasileira que funciona com certa independência e autonomia. Mesmo sem a intermediação de advogado pode-se dirigir ao Ministério Público e registrar uma reclamação ou protocolar uma representação por escrito. Para apurar as violações de Direitos Humanos, o Ministério Público dispõe de instrumentos específicos. Dentre eles destacam-se a competência para promover inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, ações civis públicas e expedir recomendações (VALENTE; FRANCESCHINI e BURITY, 2007).

No âmbito do Congresso Nacional três instâncias são relevantes para o direito humano à alimentação. Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Direitos Humanos e

Minorias, e no Senado Federal a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com uma Comissão Especial Temporária de Acompanhamento de Metas Fixadas pela ONU (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio). Há também a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional, composta por 230 membros, entre deputados federais e senadores, que surgiu em 2007 em função da campanha de aprovação da proposta de emenda constitucional que acrescenta o direito à alimentação ao texto da Constituição Federal. A Frente brasileira apoiou, na Conferência Interparlamentar sobre o Direito à Segurança Alimentar ocorrida em setembro de 2009, no Panamá, a constituição formal da Frente Parlamentar contra a Fome na América Latina e Caribe.

### **b) Iniciativas da sociedade civil**

Existem iniciativas da sociedade civil que exercem uma forte pressão sobre os Estados no sentido da realização prática dos Direitos Humanos. Entre elas podemos citar todas as ONGs, entidades populares e sindicais, além de movimentos sociais, reconhecidas como defensoras de Direitos Humanos. Vale salientar que o conceito de fórum como foi visto em Fouilleux, não se aplica aos múltiplos fóruns da sociedade civil, dado que a tradução não é sinônimo dos espaços de concertação que congregam um conjunto de entidades filiadas ao tema do fórum específico. Em outras palavras, o *fórum* de Fouilleux não é o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. A seguir descrevem-se de forma sucinta os principais agentes da sociedade civil no campo da SAN, e que tomaram parte na campanha Alimentação: Direito de todos.

- Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

O Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCA foi criado em 2002 pela Plataforma DHESCA Brasil, uma rede de entidades e organizações da sociedade civil que trabalha para a promoção da exigibilidade desses direitos. O projeto tem caráter inovador e tem demonstrado o enorme potencial que as redes da sociedade civil, em parceria com órgãos públicos, têm para pressionar o poder público, no sentido da garantia e exigibilidade de direitos.

Os relatores nacionais são selecionados por uma comissão tripartite, composta por representantes da sociedade civil, de organismos governamentais e de agências do Sistema das Nações Unidas, a partir de nomes indicados em consulta pública. O mandato dos relatores é similar ao dos relatores especiais da ONU, enfatizando-se a independência e a autonomia, conforme previsto nos Princípios de Paris.

O mandato dos relatores e relatoras nacionais inclui a coleta e apuração de denúncias de violações, inclusive por meio de missões de investigação. Abrange ainda a responsabilidade de identificar mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar essas violações, bem como tomar as medidas necessárias para emitir as recomendações às autoridades públicas, com base na investigação realizada. As missões de investigação são concluídas com a realização de uma audiência pública, em sua grande maioria convocadas e desenvolvidas em parceria com o Ministério Público.

As recomendações dos relatores nacionais são encaminhadas às autoridades públicas e aos organismos internacionais de Direitos Humanos. Esses relatórios são também apresentados à Conferência Nacional dos Direitos Humanos, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

O monitoramento do cumprimento das recomendações emitidas pelas relatorias nacionais vem sendo realizado por organizações da sociedade civil que apóiam as comunidades visitadas, geralmente em parceria com o Ministério Público, e, quando necessário, mediante novas ações das relatorias nacionais e respectivas relatorias especiais da ONU.

O impacto positivo das relatorias nacionais deriva de uma combinação de fatores: o forte movimento social que apoia cada uma das relatorias; os relatores, escolhidos entre pessoas que são referências nacionais dentro de seus movimentos; o apoio e o reconhecimento público recebido de setores relevantes do Ministério Público Federal e Estadual.

As relatorias nacionais não gozam de poder efetivo para obrigar órgãos estatais a seguir suas recomendações, da mesma forma que a maioria dos instrumentos públicos de Direitos Humanos. No entanto, o apoio de organismos e dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento /Programa dos Voluntários das Nações Unidas; Relatorias Temáticas da ONU; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU), de órgãos federais (a exemplo da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos do Ministério Público) e, principalmente, o apoio de redes da sociedade civil que congregam entidades, organizações e movimentos de todo o Brasil, concede às relatorias um poder de pressão política que impulsiona as ações de exigibilidade desenvolvidas pelos relatores (FAO, 2010).

O trabalho desenvolvido pela Relatoria Nacional para o Direito Humano à Terra, Território e Alimentação promove o debate sobre a dimensão dos Direitos Humanos entre as entidades do movimento social que atuam com segurança alimentar e nutricional; estabelece diálogo direto com agências governamentais com o objetivo de incorporar a dimensão dos Direitos Humanos nas políticas e programas públicos; e publiciza situações de violação e populações que até então viviam em situação de invisibilidade.

Relatórios com emissão de recomendações ao poder público em seus diferentes níveis de atuação podem ser descritos como importantes produtos dessas missões. Tais recomendações podem, eventualmente, ser transformadas em termos de ajustamento de conduta pelo Ministério Público, o que pode intensificar ainda mais o processo de exigibilidade e realização dos direitos violados.

Além das missões de investigação, entre 2002 e 2008 a relatoria nacional recebeu e analisou mais de 40 denúncias de violações do DHAA. Algumas foram objeto de missões de investigação *in loco*, individuais ou em conjunto com outras relatorias do projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil. Outras denúncias foram investigadas por meio de encaminhamento de solicitação de informações às autoridades públicas competentes, após contatos com as entidades denunciantes para verificação das

informações, sempre em íntima colaboração com membros do Ministério Público Federal e/ou Estadual. A relatoria emitiu notas públicas ou recomendações em grande parte destas denúncias.

As ações da relatoria não se propõem a resolver os problemas das populações, e nem poderiam fazer isso de forma isolada. Seu objetivo é fortalecer a exigência de um tratamento digno às demandas das populações pelo Estado e buscar garantir a possibilidade de que essas populações continuem a lutar pelos seus direitos no lugar onde elas têm vivido e se alimentado por décadas.

- Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN

Criado em 1998, em consequência do processo de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Existem fóruns estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional na maioria dos estados do país.

O FBSSAN tem sido o principal elo entre a sociedade civil brasileira e a sociedade civil global, que atuam nas áreas de soberania e segurança alimentar e nutricional. Insere-se em redes mundiais de segurança alimentar como a Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa, Rede Interamericana de Agricultura e Democracia – RIAD e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos – WANAHR, que articulam a sociedade civil global e se relacionam com governos e organizações intergovernamentais no tocante a esse campo<sup>59</sup>.

O fórum exerceu um papel fundamental na articulação do movimento de segurança alimentar e nutricional, que manteve o tema na agenda política e influenciou o governo atual a reinstituir o Consea em 2003. Também foi marcante sua ação para aprovação da PEC 47, que inseriu a alimentação como direito constitucional, e da Losan, que rege o setor no Brasil.

Além disso, o FBSSAN tem sido um importante catalisador do processo de preparação das conferências nacionais. O fórum congrega diferentes setores da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, redes, pesquisadores, militantes) com atuação em diferentes dimensões: reforma agrária, comércio internacional, produção de alimentos, métodos produtivos, abastecimento, controle de qualidade, economia solidária, geração de emprego e renda, hábitos e culturas alimentares, nutrição, entre outros. Ao mesmo tempo, o FBSSAN tem sido o principal elo entre a sociedade civil brasileira e a sociedade civil global que atua nas áreas de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Vale lembrar que o Fórum possui um grande influência sobre o Conselho, seus membros são em sua maioria conselheiros.

- Movimentos sociais

---

<sup>59</sup> Um dos seus coordenadores, presidente do Consea, Renato Maluf, foi designado membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional do Comitê de Segurança Alimentar da ONU, sediado na sede da FAO em Roma, para o período 2010-2012.

Os movimentos sociais do Brasil têm sido responsáveis por uma série de ações para exigir direitos. Os movimentos, sejam eles de luta pela terra, território, de povos indígenas, de mulheres, sejam de outros segmentos, têm fortalecido a luta de comunidades inteiras que resistem às causas estruturais de violação ao DHAA. Ao lutar contra essas causas estruturais os movimentos geram impactos importantes para a preservação da soberania, da cultura e da segurança alimentar e para garantia da dignidade e do DHAA (FAO, 2010).

Esses movimentos passam por uma criminalização de suas ações por parte de setores da sociedade brasileira, principalmente dos grandes proprietários de terra. Desempenham um papel fundamental na resistência ao modelo de desenvolvimento que tem provocado pobreza e fome no Brasil.

A institucionalidade das organizações sociais são complexas e variadas (consultar o anexo III). É um campo povoado de personagens distintos, de interesses e trajetórias. Deve-se citar alguns deles para se ter uma ideia melhor desse campo. Os fóruns listados aqui não se confundem com o conceito de Fouilleux.

- ✓ Articulação Nacional de Agroecologia – ANA: entidades engajadas na promoção da agroecologia, agricultura familiar e alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural.
- ✓ Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA: congrega cerca de 700 organizações da sociedade civil que trabalham com tecnologias alternativas de convivência com o semiárido brasileiro.
- ✓ Via Campesina: movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas. A Via Campesina Brasil é composta pelos seguintes movimentos: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA; Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; Movimento de Mulheres Camponesas – MMC; Comissão Pastoral da Terra – CPT.
- ✓ Fórum Social Mundial: espaço de debate democrático de ideias, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil. Após o primeiro encontro mundial, realizado em 2001, se configurou como um processo mundial permanente de construção de alternativas às políticas neoliberais.
- ✓ Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP: articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais autônomas e pluralistas que atuam sobre os processos de integração regional e comércio. Essas entidades buscam alternativas de integração hemisférica opostas à lógica da liberalização comercial e financeira predominante. O Grupo de Trabalho em Agricultura da Rede traz contribuições para o tema do direito à alimentação.
- ✓ Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo: objetiva contribuir para a articulação das ações desenvolvidas pelas várias organizações que apoiam a

reforma agrária no Brasil. O fórum é responsável pela campanha pela emenda constitucional que estabelece um limite máximo para a propriedade da terra no Brasil. Em 2003, lançou a Carta da Terra e realizou a Marcha pela Reforma Agrária.

- ✓ Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos: objetiva articular a sociedade civil na organização das conferências nacionais e no encaminhamento de suas deliberações, desenvolve ações políticas perante o Congresso Nacional e o Executivo Federal, defendendo, entre outros, o direito à alimentação.

### c) Instituições híbridas

- Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos Humanos

Os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos são importantes espaços de defesa e exigibilidade dos Direitos Humanos no Brasil. Eles têm o potencial de se constituírem espaços para a exigibilidade de direitos quando propõem a criação de algum programa ou política pública ou quando recomendam que políticas e programas sofram modificações a fim de incorporar a perspectiva dos Direitos Humanos em sua operacionalização.

Os Conselhos de Políticas Públicas se caracterizam, segundo a Constituição Federal, por garantir a participação de representantes da sociedade civil, em alguns casos de forma paritária. Cabe a eles também ter uma função mista de assessoramento e negociação de políticas e programas e de monitoramento e controle social. O grau de independência dos referidos conselhos em relação ao Poder Executivo é extremamente variado, dependendo da força dos movimentos sociais correlatos, mas historicamente essas instâncias têm-se demonstrado extremamente limitadas em sua autonomia.

Além do Consea existem outros conselhos afins ao tema do DHAA, como o Conselho de Alimentação Escolar (órgão existente nos estados e municípios para controle social); Conselho Nacional de Saúde, que possui a Comissão Permanente de Alimentação e Nutrição; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, vinculado ao Ministério da Desenvolvimento Agrário; Conselho Nacional de Meio Ambiente; Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da presidência da República.

Já os Conselhos de Direitos Humanos têm como função primordial captar, investigar, monitorar e propor recomendações para reparação e prevenção de violações de direitos. Tendo em vista o seu mandato e a natureza do trabalho exercido, devem ter como parâmetro de organização e forma de trabalho as diretrizes estabelecidas pelos Princípios de Paris, em que determina a independência em relação ao governo, expressa em sua autonomia financeira, política e administrativa.

No entanto, na prática, os Conselhos de Direitos Humanos no Brasil como em outros países, ainda não atuam em plena consonância com esses princípios. Alguns conselhos de direitos, incluindo o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH e os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, apesar de atribuições e funcionamento diferentes ainda estão compostos dentro dos moldes dos conselhos de

políticas públicas, isto é, conselhos paritários.

Mesmo com esses limites, os Conselhos de Direitos Humanos, em especial o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH, têm cumprido um papel importante no processo de consolidação da democracia do país, denunciando, de forma pública e independente, violações graves de direitos civis e políticos que influenciam diretamente a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais (no Brasil ambientais incluídos) – DESCA. Além disso, nos últimos anos, os Conselhos de Direitos Humanos vêm sendo mais e mais cobrados a se posicionar em relação a violações do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. Um dos resultados ainda incipientes dessa pressão foi a criação da Comissão Especial de Monitoramento das Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH.

- Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada

Essa comissão foi instituída em maio de 2005, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoal Humana – CDDPH. O conselho é atualmente vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH. Representa um marco de inovação nas atividades do Conselho, sendo a primeira comissão especial dedicada ao monitoramento do direito humano.

A comissão foi criada como resposta à necessidade urgente de estabelecimento de um espaço capaz de receber, investigar e recomendar ações corretivas e reparadoras de violações do DHAA, tendo como meta agilizar respostas interinstitucionais às gravíssimas situações de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional a que estão submetidas cerca de 16 milhões de pessoas, de acordo com a meta estabelecida pelo Programa Brasil sem Miséria, lançado pelo governo Dilma Rousseff.

Assim, o que se pode observar é que os Conselhos de Direitos Humanos e os Conselhos de Políticas Públicas, ainda que tenham como ponto comum a função de controle social, têm naturezas, mandatos e responsabilidades distintas e, de acordo com os documentos de Direitos Humanos, também devem ter formas de operacionalização diferentes. Esses conselhos têm mandatos e atribuições bem diferentes em relação ao que podem fazer em termos de promoção, proteção e garantia de Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, eles são regidos por princípios e normas distintas, o que os torna instituições de natureza diferentes. Mas que podem influenciar diretamente e estimular ações do governo e da própria sociedade em relação à realização do DHAA.

De todo modo, é fundamental a participação da sociedade civil de forma ativa, informada e autônoma de todos os conselhos existentes, de forma a garantir a efetividade desses espaços para o controle social sobre o poder público e, assim, para a promoção e exigibilidade dos Direitos Humanos, em particular do DHAA.

A experiência acumulada pelo Brasil demonstra que a parceria entre diferentes atores, tais como o Ministério Público, entidades da sociedade civil, entidades do Estado (união, estados, Distrito Federal e municípios), Poder Legislativo, Judiciário e diferentes conselhos e comissões, pode contribuir para o processo de criação e fortalecimento de instituições relativas ao DHAA, bem como para a realização desse

direito em todo território nacional. Essa parceria também é imprescindível para criação e utilização dos instrumentos de exigibilidade. O tema da Segurança Alimentar e Nutricional encontrou uma favorável plataforma política no governo Lula o que reforçou a luta da sociedade civil e ampliou espaços de diálogo e concertação que dão visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas.

A implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional articuladas com outras políticas públicas de proteção social (i.e., previdência social, benefícios assistenciais), de geração de emprego e renda (i.e., aumento real do salário mínimo, aumento da oferta de empregos formais) e de aceleração do crescimento (i.e., investimentos em logística, energia e moradia) possibilitaram a melhora expressiva das condições de vida da população brasileira, como pôde ser verificado no capítulo 2, com quedas na pobreza, desnutrição infantil e insegurança alimentar e nutricional.

Apesar dos indiscutíveis avanços, o Brasil permanece com uma dívida social incompatível com seu nível de desenvolvimento em função da desigualdade ainda persistente. O Censo 2010 mostra que a pobreza está muito longe de ser superada no país. Houve avanços na última década, mas ainda faltam condições mínimas de cidadania e sobrevivência para enorme parcela da população. Os avanços na década foram lentos e insuficientes, e alguns números falam por si: 60,7% das famílias brasileiras têm renda *per capita* inferior a um salário mínimo, e 16,3 milhões de pessoas viviam na miséria extrema, dos 190,7 milhões de habitantes em 2010. Esses 16,3 milhões representavam 8,5% da população brasileira, que viviam com renda familiar *per capita* de até R\$ 70 por mês. São consideradas “miseráveis”, segundo os critérios oficiais (IBGE, 2011). A meta do Brasil sem Miséria, lançado pela presidente Dilma em 2011, é que todos esses 16,2 milhões de brasileiros ultrapassem a linha da pobreza extrema até 2014. São milhões que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação quotidiana de seu direito a se alimentar adequadamente.

A adoção efetiva de uma cultura de direitos humanos, especialmente de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCA permanece em estágio embrionário no Brasil, por uma série de diferentes fatores (ACTIONAID, 2011):  
a) há uma grande concentração de renda, de recursos, de terras e de poder no Brasil;  
b) a maioria da população desconhece os seus direitos e quando conhecem boa parte ainda acredita que a defesa de direitos humanos se refere exclusivamente à defesa dos direitos dos “presos” e “bandidos”. Essa associação também decorre de uma construção de informações e de ideologias por parte da elite nacional que não se interessa em aplicar efetivamente o direito humano no Brasil;  
c) a falta de informação sobre direitos humanos contribui para que as ações públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos. Não se pode negar que em muitos casos há uma forte dimensão paternalista e assistencialista a permear o Estado e a sociedade brasileira, pois o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, ao lazer, entre outros, nem sempre é reconhecido como direito. Ao contrário, muitas vezes é visto como favor, caridade ou privilégio, numa relação de “cidadania tutelada”;  
d) mesmo nos casos de conhecimento da existência de direitos humanos, incluindo os DHESCA, a falta de informações quanto aos caminhos para garantir que esses direitos sejam realizados e a ausência de mecanismos efetivos para cobrança desses direitos são também grandes desafios que precisam ser enfrentados. Institucionalmente o caminho

ainda é longo ainda nos três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo).

De imediato percebe-se a necessidade do empoderamento dos titulares de direitos (como diria Sen, 2000) e, particularmente, dos grupos sociais mais marginalizados, sobre os instrumentos disponíveis para exigir a realização de direitos. Para isso, é fundamental que saibam quais são esses direitos e como podem exigi-los. Não menos importante é a necessidade de capacitação dos gestores e servidores públicos acerca das obrigações que lhes cabem na qualidade de agentes do Estado frente à realização do DHAA (ACTIONAID, 2011).

É grande a quantidade de agentes envolvidos com a luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, mas nem todos estiveram envolvidos com a campanha nacional pelo direito à alimentação, especificamente para a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 47, de 2003, que propunha inserir a alimentação no art. 6º da Constituição. O principal agente dessa articulação foi o Consea. Foi desse Conselho que partiram ações planejadas para a sociedade civil, para o governo, para a população brasileira por meio da mídia, e particularmente para o Congresso Nacional, que levaram à aprovação da PEC 47. Foi essencial a criação e atuação do grupo de trabalho do Consea montado especificamente para trabalhar sobre a campanha, coordenado pelo conselheiro Irio Conti.

O envolvimento por parte do governo levou, inclusive, a que alguns dirigentes do Executivo assumissem um papel de relevo assim como no Parlamento<sup>60</sup>. Nesse caso com destaque para a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional. Por seu lado, a participação da sociedade permitiu o destaque de determinadas personalidades que por seu conhecimento e reconhecimento, atribuíram um estatuto de relevância à campanha.

O trabalho das organizações não governamentais também consolidou o processo de aprovação da PEC 47, com destaque para a ActionAid, que já desenvolvia essa campanha mundialmente. Segundo alguns entrevistados “já sabiam o que fazer para mobilizar a sociedade”. O principal mérito deve ser dado à sociedade civil e sua longa luta por esse direito.

No caso da sociedade civil e particularmente atuando sobre o tema do direito à alimentação vale citar outras entidades que foram importantes, como o Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos – FENDH, que teve participação na articulação com o Congresso Nacional, principalmente com a Câmara dos Deputados. Uma contribuição que também serviu para a aprovação da PEC 47. Os movimentos sociais também atuaram para pressionar o Congresso Nacional e divulgar a campanha,

<sup>60</sup> Em relação ao governo vale citar o envolvimento pessoal do ex-ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias (2004 a 2010). Também vale destacar o comprometimento pessoal do ex-vice-Presidente da República José Alencar e do ex-presidente Lula, ambos se empenharam muito nesse processo. No âmbito do próprio Congresso Nacional sublinha-se o papel desempenhado pelo deputado Nazareno Fonteles do PT do Piauí, responsável pela criação da Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional. Uma frente suprapartidária que em muito contribuiu para o bom trâmite da PEC. Os empenhos de Eduardo Suplicy no Senado e também do vice-presidente da Câmara Marco Maia e assessores foram cruciais. As contribuições de religiosos como Dom Mauro Morelli, artistas nacionais como Marcos Winter e do cineasta José Padilha, do relator especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Alimentação da ONU Olivier DeShutter e mesmo de diversos anônimos que se mobilizaram sobre o tema foi de enorme importância.

especialmente a Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA, e a Via Campesina<sup>61</sup>.

Registrem-se entre as iniciativas da sociedade civil os denominados encontros, sendo o principal deles o Fórum Social Mundial, um espaço de debate de ideias, formulação de propostas e troca de experiências. Após o primeiro encontro mundial, realizado em 2001, se configurou um processo mundial permanente de construção de alternativas às políticas neoliberais. Em janeiro de 2009 na cidade de Belém, foi lançada a campanha Alimentação: Direito de Todos justamente no fórum, como forma de estabelecer um campo político de onde saía essa demanda. Além do que, o lançamento da campanha nacional no Fórum teve repercussão na grande mídia brasileira.

Entre as organizações da sociedade civil, sindicatos e associações de classe que se sobressaíram nesse processo tivemos a Associação Brasileira de Nutrição – Asbran; Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida; a ONG Polis; o Conselho Federal de Nutricionistas – CFN; Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB; Pastoral da Criança; Confederação dos Trabalhadores da Agricultura – Contag; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – Fetraf; Movimento Nacional pelos Direitos Humanos – MNDH e TERRA DE DIREITOS.

Papéis ainda maiores tiveram o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN, Oxfam, Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase e principalmente a ActionAid. Esta última pelo fato de o próprio nome escolhido ter sido o mesmo da campanha que a organização já vinha desenvolvendo desde 2007. Foram essas organizações que se envolveram de forma mais direta pela aprovação da PEC 47, com presença constante em Brasília não só na Câmara dos Deputados, mas também nos encontros e plenárias do Consea e do Grupo de Trabalho da Campanha Nacional criado no âmbito do Conselho para este fim.

Foi fundamental a criação, no âmbito do Consea, do Grupo de Trabalho da Campanha Nacional Alimentação: Direito de Todos, fundamental para a conquista, pois as ações foram planejadas a partir dele. Esse grupo foi especialmente designado para fazer funcionar a campanha. Ele foi subdividido em três funções: articulação com o Congresso Nacional, divulgação via grande mídia (jornal, rádio e TV) e mobilização da sociedade brasileira. Eram três tarefas, e a ActionAid se incumbiu da mobilização da sociedade civil e divulgação. Faziam parte do grupo de trabalho Irio Conti (FIAN), Aldenora Pereira (Pastoral da Criança), Elisabetta Recine (ABRANDH), Meiry Andrea David (Recid), Nathalie Beghin (Oxfam), Edélcio Vigna (Inesc) e Celso Marcatto (ActionAid), com o apoio de Laura Fernandes (Coordenadora de Comunicação do Consea), Juarez assessor do deputado Nazareno e Gilmar Pastorino assessor do deputado Marco Maia.

Ao constituir o grupo imediatamente se questionou o nome da campanha e à ActionAid foi solicitado usar o mesmo nome da campanha internacional *Hunger Free*

---

<sup>61</sup> No Brasil é composta pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, Movimento de Mulheres Camponesas – MMC e Comissão Pastoral da Terra – CPT.

lançada em 2007, que no Brasil recebeu a tradução de AlimentAÇÃO: Direito de Todos. Como explica Glauce Arzua, do setor de comunicação da organização, “ação em caixa-alta teve a intenção de fazer um paralelo com o próprio nome da organização”.

O lançamento internacional da campanha da ActionAid se deu em julho de 2007. Nesse ano a organização inicia um trabalho de mobilização da sociedade para realizar a campanha, focando no protagonismo juvenil. Uma iniciativa naquele momento foi articulada com a torcida do Fluminense, quando em pleno jogo contra o Flamengo no dia 7 de outubro do mesmo ano foi aberta uma grande bandeira com os dizeres da campanha. Na ocasião também foram recolhidas mais de 3 mil mensagens em pratos de papel para serem entregues ao secretário geral da ONU.

No fim de 2008, no Consea, surge a ideia entre os conselheiros de se fazer *lobby* e pressões de todo tipo na Câmara Federal, com envio de cartas, mensagens e notas para os deputados e a grande mídia. A campanha surge com o amadurecimento dessa ideia inicial, como lembra Marcelo Montenegro em entrevista.

Além das organizações e instituições nacionais o Brasil ainda contou com o apoio de organizações internacionais tais como FAO, Unicef, PNUD e IICA. Organizações que contribuíram, mesmo que timidamente, com a campanha nacional, principalmente divulgando-a.

#### **4.2. Tramitação no Congresso Nacional: o cerne da disputa e as estratégias adotadas**

Uma arena pública se desenrola ao mesmo tempo em cenas políticas, administrativas, judiciárias, midiáticas e em cenas da vida cotidiana dos cidadãos. As cenas aqui são apresentadas consoante o desenrolar dos acontecimentos sobre a luta pela aprovação do direito à alimentação. As cenas não se confundem com a tipologia das arenas públicas, que podem inclusive ser informais, como as associações de moradores. As cenas se desenrolam com seus agentes e bastidores.

A proposta de se inserir o direito à alimentação na Constituição se deu no Congresso Nacional no mesmo ano de lançamento do Projeto Fome Zero pelos partidários do então candidato presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva. Era fim de 2001 e os debates para a sucessão presidencial já se iniciavam. Foi nessa atmosfera, quando a questão da fome estava em pauta, que o senador Antônio Carlos Valadares do PSB de Sergipe apresentou em 7 de agosto de 2001 a proposta de emenda à Constituição 21 do Senado Federal. É bem verdade que se aproveitou do momento. Ele defendia a inclusão do direito à alimentação ao texto constitucional, especificamente no rol dos direitos sociais do art. 6º.

Mais do que isso, propunha introduzir a alimentação como direito social, com o objetivo de considerar a alimentação como direito humano fundamental e consolidar a segurança alimentar e nutricional como política de Estado. Propunha assegurar aos segmentos vulneráveis da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que combatam a fome e a miséria, de forma a permitir a cada brasileiro usufruir de uma alimentação adequada.

Entre os motivos que levaram o senador Antônio Carlos Valadares a requerer a

inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Federal está a constatação de que a morte causada a centenas de milhares de pessoas por ano, em decorrência da fome propriamente ou dos males provocados pela insegurança alimentar, longe de ser uma fatalidade, é um genocídio provocado, sobretudo, pela ambição, pelo descompromisso moral e ético, pela falta de políticas públicas sociais que reconheçam e valorizem a vida humana acima do lucro financeiro (ALVES, 2010:31).

Em sua justificação o senador alegava que o direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1993, enriquecendo a Carta dos Direitos Humanos de 1948, colocando em primeiro lugar, entre os direitos do cidadão, a alimentação. Alegava, também, que o Brasil tinha se manifestado oficialmente, na ONU, favorável à inclusão da alimentação como direito social do cidadão.

No dia 13 de março de 2003 foi aprovada a PEC, com 57 senadores a favor, um contra e nenhuma abstenção, com 58 presentes, do total de 81 senadores. Em 22 de abril de 2003 é aprovada em 2º turno, desta vez com 56 a favor, nenhum contra e nenhuma abstenção. No Senado, com 81 senadores, graças ao empenho do senador Eduardo Suplicy do PT de São Paulo a proposta teve rápida tramitação e foi aprovada em menos de dois anos, nos dois turnos de votação no plenário, como requer uma PEC. Contribuiu para a celeridade do processo o resultado as eleições de 2002, elegendo Lula presidente, pois em 2 de abril de 2003 foi remetida à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados a proposta recebeu a nomenclatura de PEC 47/2003. Em 02 de maio do mesmo ano dá-se início a sua tramitação. Embora a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Casa tenha recebido a proposta em maio de 2003, apenas em agosto daquele ano foi designado o relator, deputado Maurício Quintella Lessa do PR de Alagoas, que devolveu a PEC em 3 de dezembro de 2003 sem manifestação sobre a matéria (ALVES, 2010:32).

Dois anos se passaram até que outro relator fosse designado para proferir parecer sobre a proposta. O deputado Roberto Magalhães do Democratas de Pernambuco foi o escolhido. Seu parecer foi a favor da admissibilidade da matéria. Embora o parecer pela admissibilidade da proposta tenha sido apresentado em 28 de março de 2005, o documento só veio a ser aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados em 28 de fevereiro de 2007.

Depois disso, a proposta ficou praticamente parada até a apresentação, em 15 de maio de 2007, da PEC 64/2007 do deputado Nazareno Fonteles do PT do Piauí, que propunha nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, acrescentando além da alimentação a comunicação como direitos sociais.

Com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, pela sua admissibilidade, a PEC 64 de 2007 foi apensada, em 21 novembro de 2007, à PEC 47 de 2003, passando a tramitar conjuntamente. No mesmo ato da Mesa Diretora foi determinada a criação de comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer sobre a proposta.

O deputado Lelo Coimbra do PMDB do Espírito Santo foi designado relator da matéria na comissão especial e, em 21 setembro de 2009, apresentou seu parecer

favorável à aprovação da PEC 47 de 2003. Conforme o documento, por acordo que envolveu todos os parlamentares membros da comissão especial, o deputado Nazareno Fonteles abriu mão da apreciação da PEC 64 de 2007, de sua autoria, reconhecendo ser aquele momento crucial para priorizar a inclusão da alimentação como direito social. Continuar com a proposta que incluía a comunicação só iria complicar o andamento, pois envolvia outros atores, afirma em entrevista o deputado.

Pouco antes da escolha do relator foram realizadas três audiências públicas no mês de setembro de 2009, em que se debateu o tema amplamente com diversos setores da sociedade civil, do governo e especialistas no tema. Na primeira audiência pública, realizada no dia 9, os membros da comissão especial ouviram o ex-presidente do Consea, Renato Maluf; o ex-representante da FAO no Brasil, José Tubino; a conselheira e presidente da ABRANDH, Marília Leão, e a presidente do Conselho Federal de Nutricionistas – CFN, Dra. Rosane Maria Nascimento da Silva. A segunda audiência pública, realizada no dia 15 do mesmo mês contou com a participação do secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Crispim Moreira e da secretária executiva do FBSSAN, Vanessa Schottz. A terceira e última audiência pública foi realizada no dia 17, do mesmo mês, e teve como palestrantes Valéria Getúlio de Brito e Silva, representante da Secretaria Especial de Direitos Humanos da presidência da República; Najla Veloso, representante da Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação; Marciano da Silva, representante da Via Campesina e Francisco Menezes, diretor do Ibase (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

O consenso sobre a aprovação da proposta pelos diversos convidados certamente influiu na decisão da Câmara em favor de sua aprovação. No entanto, o que os entrevistados se referem como dia marcante para a mobilização dos parlamentares em torno da proposta foi o ato público realizado no dia 1 de outubro de 2009 dentro do Congresso Nacional, que ficou conhecido como Bate-prato. Um ato que se traduziu na entrega por cerca de 350 manifestantes batendo pratos de metal do abaixão-assinado com mais de 50 mil assinaturas, em que se solicitava a aprovação da emenda constitucional pelo direito à alimentação na Constituição Federal. A ideia dos manifestantes era que até o dia 16 de outubro de 2009, em que se comemora o Dia Mundial da Alimentação, fosse aprovada a emenda constitucional.

Além da petição, centenas de mensagens recolhidas pela ActionAid em apoio à causa também foram entregues à presidência da Câmara. Receberam o abaixão-assinado de Renato Maluf, então presidente do Consea, o autor da proposta senador Antônio Carlos Valadares do PSB de Sergipe, o deputado Federal Nazareno Fonteles do PT do Piauí e o vice-presidente da Câmara Marco Maia do PT do Rio Grande do Sul, então presidente em exercício da Câmara.

No ato, também estiveram presentes, as deputadas Maria do Rosário (PT-RS), Rita Camata (PMDB-ES) e Emilia Fernandes (PT-RS), os deputados Alceni Guerra (PR), Chico Alencar (PSOL-RJ) e Pedro Wilson (PT-GO), além do representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Marco Aurélio Loureiro. Estiveram presentes a Pastoral da Criança, a ABRANDH, Sasop e o FBSSAN, além de outras organizações que também reforçaram a manifestação. De acordo com entrevista dada na época pelo presidente do Consea, além de uma questão legal “também se trata de uma obrigação a ser assumida pelo conjunto da sociedade”.

Para ser aprovada a proposta necessitava, como toda proposta de emenda constitucional, da aprovação de pelo menos 308 parlamentares em dois turnos, isto é, duas votações vitoriosas no plenário.

O ato público do Bate-prato planejado pelo grupo de trabalho montado pelo Consea com fins da campanha foi realizado justamente para aproveitar a presença de vários conselheiros e ativistas do direito humano à alimentação que participavam do Encontro Nacional III Conferência + 2. Também já foram mencionadas as mensagens enviadas pela ActionAid em pratos de papelão. A mobilização social, afirmam os entrevistados, foi fundamental para a sensibilização do Congresso Nacional. O deputado Nazareno, um dos entrevistados, percebe a contribuição de todas as organizações da sociedade civil para a aprovação da proposta como algo decisivo. Afirma que “sem elas a proposta ainda estaria em tramitação”.

Esse processo de negociação com o Congresso, porém, não foi fácil. “Foram idas e vindas”, como lembra Renato Maluf em entrevista. Além de dezenas de conversas, foram enviadas cartas em nome do presidente do Consea para todos os senadores e deputados federais alertando para a questão. Fora a ações de várias organizações, que pressionaram os parlamentares em suas próprias bases eleitorais. Na verdade, a articulação nacional foi muito intensa. Tudo isso fez parte da primeira estratégia adotada pelo grupo de trabalho da campanha vinculado ao Consea. Essa foi uma linha de ação que surtiu muito efeito, e que contou com pleno apoio da presidência da República.

A segunda estratégia adotada foi a articulação com a sociedade e as formas de fazer chegar a mensagem da campanha ao Brasil inteiro. Foram vários instrumentos utilizados para a mobilização da população brasileira, como internet e redes sociais, usando as articulações já existentes das ONGs, das entidades religiosas, sindicatos, movimentos sociais e demais organizações relacionadas com o tema da SAN. Algo que também apresentou resultados positivos, porque foi ampla a adesão das entidades na luta pela alimentação como direito social e constitucional.

Ampla divulgação foi feita, utilizando-se de várias formas, como o vídeo realizado pela ONG Humanos Direitos, peça publicitária vinculada gratuitamente pelos maiores canais de televisão do Brasil e que muito ajudou nessa divulgação. Foi uma peça curta, como toda boa publicidade, mas com grande criatividade e com artistas conhecidos nacionalmente. Isso facilitou enormemente a divulgação da campanha, até porque televisão é aparelho que mais de 90% da população brasileira possui<sup>62</sup>. Outro fator que muito contribuiu com a divulgação da campanha foi a realização do filme *Garapa*, de José Padilha, que teve grande repercussão, desde o seu lançamento no primeiro semestre de 2009. Até porque José Padilha, diretor de *Tropa de Elite*, é um dos cineastas mais vistos na atualidade do cinema brasileiro<sup>63</sup>.

A terceira, e última estratégia adotada, foi a da articulação junto ao governo. Essa articulação que buscou desde o início de 2009 o envolvimento do presidente Lula,

<sup>62</sup> O vídeo nasceu da articulação do Conselheiro Francisco Menezes com o ator Marcos Winter que foi Conselheiro no início do governo Lula.

<sup>63</sup> Em praticamente todo lançamento do filme o ex-presidente do Consea Francisco Menezes esteve presente para anunciar a campanha e responder a algumas questões sobre SAN.

quando em março foi enviada a Exposição de Motivos 002/2009, carta destinada ao presidente em que o Consea solicitava o apoio e envolvimento do presidente na campanha. Dessa forma, a campanha contou com a participação do presidente e mesmo de ministros, como o do MDS.

Todas essas estratégias surtiram efeito, embora não na dimensão esperada pelos militantes, que aguardavam a aprovação para o dia 16 de outubro. Somente em 3 de novembro de 2009, após oito anos de espera de tramitação nas duas casas legislativas a PEC 47/2003 foi aprovada em plenário, em primeiro turno, com ampla vantagem de votos. De 377 deputados presentes no plenário, 374 votaram a favor, dois votaram contra e um absteve-se (ALVES, 2010:37). Praticamente a fraca oposição se desfez em meio a campanha e se esgotou no momento da votação. Na primeira sessão deliberativa da Câmara dos Deputados em 2010, dia 3 de fevereiro, foi finalmente aprovada, em segundo turno, a PEC 47/2003. Agora foram 376 votos favoráveis, nenhum contrário e duas abstenções. A proposta foi transformada na Emenda Constitucional 64/2010. Da apresentação da proposta em 2001 foram quase nove anos até a publicação no Diário Oficial da União, em 5 de fevereiro de 2010.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 64 completou-se o tripé que organiza o setor de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Com a norma constitucional, completa-se o tripé jurídico do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, com a Losan e o Decreto 7.272 de agosto de 2010, conforme se encontra no capítulo 3.

Agora o art. 6º da Constituição no seu capítulo 2, que versa sobre os Direitos Sociais, está assim redigido:

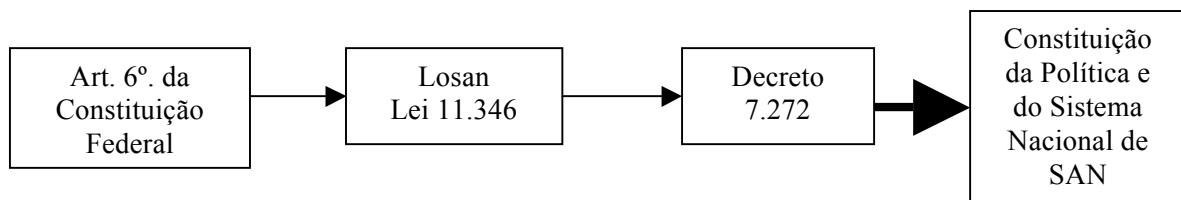
art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a **alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

Todo esse arcabouço jurídico foi articulado a partir da atuação do Consea e com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. Assim como na Saúde, usado como experiência modelo para a SAN, o setor possui agora norma constitucional, lei orgânica, sistema nacional e previsão orçamentária.

A Losan (Lei 11.346/2006) foi regulamentada pelo Decreto 7.272, de agosto de 2010. O decreto institui legalmente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNASAN. Ele estabelece também a elaboração, no prazo de um ano, do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com metas a serem atingidas e com orçamento específico para garantir suas ações. Em 2012 esse plano ficou pronto. O decreto também estabelece instrumentos de pactuação entre União, Estados e Municípios e de operacionalização, uma espécie de Sistema Único de Saúde – SUS, para a área, no caso o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, como foi analisado no capítulo 3.

Com isso a tríade legal se completa, iniciando com a emenda constitucional 64, passando pela Lei 11.346 e fechando com o Decreto 7.272. Em termos de organização jurídica a figura a seguir demonstra essa tríade, embora cronologicamente as leis tenham surgido em ordem diferente.

**Figura 3 – Legislação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**



Fonte: elaboração própria.

Além da tríade, também existe toda uma legislação que permeia a política social do Estado brasileiro e que estabelece relação direta com a Política e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, conforme a seguir. Há uma articulação da SAN com instrumentos legais em distintos campos, como a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990); a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993); a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Portaria 710/1999) que baliza a contribuição do setor Saúde para a SAN; Lei da Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/2004); a Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006); Lei da Alimentação Escolar (Lei 11.947/2009); Lei 10.689 de 2003, que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Destaca-se outrossim toda a legislação relacionada ao Bolsa-Família, ao salário mínimo, ao Benefício de Prestação Continuada e à aposentadoria, principalmente rural. São programas que garantem a alimentação no prato de milhões de brasileiros.

O tema da Segurança Alimentar e Nutricional também é encontrada em legislações específicas, tais como o Código do Consumidor (Lei 8.078/1990); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), que estabelece o direito humano à alimentação das crianças e adolescentes como prioridade absoluta; e o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) e o Decreto 6.040 de 2007 que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, incluindo a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos tradicionais<sup>64</sup>.

#### **4.3. Ferramentas de intervenção do Consea e violações ao direito humano à alimentação adequada**

Essa aposta na construção de um arcabouço legal teve por duplo objetivo de assegurar o direito de acesso a uma alimentação saudável para todos os brasileiros e prevenir situações de violações desse direito, ainda existentes neste país. A insegurança alimentar e nutricional grave representa a pior das violações ao DHAA. Contra isso, e valorizando o trabalho em rede, o Consea procurou estimular o envolvimento do Estado, particularmente do Poder Judiciário. Uma ideia que nasce na época da campanha de combate à fome, dirigida por Betinho ainda na década de 1990, quando acreditava que somente com o envolvimento de todos seria alcançado o fim da insegurança alimentar no Brasil. Envolvimento inclusive do Poder Judiciário, com interferência nas práticas sociais adversas ao cumprimento desse direito.

<sup>64</sup> Quais sejam: quilombolas, diferentes povos indígenas, agroextrativistas, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, caiçaras, pantaneiros, ciganos, pomeranos, ribeirinhos, praieiros, sertanejos, açorianos, caatingueiros, entre outros que se tornaram visíveis aos olhos do Estado e da sociedade brasileira.

Em 2007, logo no início da gestão de Renato Maluf, foi criada a comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada, com a missão de analisar políticas e programas públicos, a partir da ótica do DHAA, emitindo recomendações aos organismos governamentais e monitorando a incorporação das mesmas. A comissão desenvolveu uma metodologia com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul e em outros instrumentos nacionais e internacionais sobre monitoramento e exigibilidade. A metodologia propõe a definição de protocolos, procedimentos e rotinas para cada um dos programas e políticas públicas que estejam disponíveis para os titulares de direito e portadores de obrigações. A Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada do Consea, entre 2005 e 2006, analisou três programas governamentais sob essa metodologia (o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Bolsa Família e a Estratégia Saúde da Família do Ministério da Saúde) e elaborou relatórios com recomendações específicas de rotinas e procedimentos aos organismos governamentais responsáveis pelos programas. Sob a iniciativa também desta Comissão foi realizado um trabalho de análise da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, por meio da construção de uma matriz, como será discutido no fim desta seção.

Nos últimos anos, os Conselhos de Direitos Humanos vêm sendo mais e mais cobrados a se posicionar em relação a violações do DHAA. Nesse processo de institucionalização e legalidade do DHAA no Brasil é importante destacar o papel dos estados, Distrito Federal e municípios, entes federados de suma importância para plenamente se realizar o direito humano localmente. É no município que se implementam políticas públicas, onde o direito à alimentação só se realiza com políticas públicas intersetoriais – Saúde, Educação, Trabalho e Emprego etc.

Reconhece-se que desenvolver políticas públicas em direitos humanos implica concebê-las como indissociáveis e complementares, pois por um lado direitos humanos são a base de todas as políticas e, por outro, direitos humanos exigem políticas públicas específicas, no sentido de que devem ser desenvolvidas políticas públicas focais (GERSHON; ALTO; SOUZA, 2005).

Essas políticas e programas, no entanto, podem não funcionar igualmente nos 5.564 municípios do país, podem não ser aplicadas como deveriam ou ter recursos desviados, advindo uma série de consequências que direta ou indiretamente violam o direito humano à alimentação. No caso de violação de um direito humano, qualquer um pode exigir a realização desse direito perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e por meio de instrumentos de exigibilidade demonstrados a seguir, de acordo com a obra *A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada* (VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007). Na obra são destacadas a exigibilidade administrativa, política, quase-judicial e judicial, todas diferentes formas de exigir do Estado, do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário o pleno cumprimento do DHAA.

A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir junto aos organismos públicos diretamente responsáveis, a garantia do direito à alimentação (postos de saúde, escolas, postos de previdência social, escritórios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, postos do Ministério do Trabalho etc.), a promoção desse direito, bem como a prevenção, correção ou reparação das ameaças ou violações. Para a efetivação da exigibilidade administrativa é fundamental que as políticas e os programas públicos possuam rotinas e procedimentos acessíveis e de conhecimento público,

explicitando: quem são os titulares de direito; o que são violações no âmbito do programa e quando podem ocorrer; quais organismos são responsáveis pelo cumprimento das obrigações e reparação das violações; quais são os mecanismos disponíveis para a cobrança de direitos e quem pode exigir-los; como essas obrigações podem ser cobradas. Um exemplo dessa exigibilidade foi o trabalho realizado pela Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada do Consea, entre 2005 e 2006, que analisou o PNAE, o PBF e a Estratégia Saúde da Família e recomendou, com o apoio da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, rotinas e procedimentos aos organismos governamentais responsáveis pelos programas.

Já a exigibilidade política se realiza junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (Conselhos de Políticas Públicas) ou junto aos representantes do Poder Legislativo. A exigibilidade política é a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e diligentes, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos Direitos Humanos. Nos três poderes e nas diversas esferas de administração pública geralmente existem ouvidorias ou corregedorias, órgãos responsáveis por receber reclamações e denúncias dos cidadãos, para que sejam tomadas medidas contra os agentes da própria instituição. Junto ao Poder Legislativo e aos seus membros é possível exigir que sejam elaboradas as leis necessárias para a realização dos Direitos Humanos e que deixem de criar leis que possam criar obstáculos. No Brasil também compete ao Poder Legislativo, por força constitucional, o acompanhamento de programas e ações executados pelo Poder Executivo, bem como a sua fiscalização orçamentária. Portanto, sempre que necessário, é possível exigir que o Legislativo faça uso dessa competência para averiguar possíveis irregularidades ou violação desse direito pela Administração Pública.

Quanto à exigibilidade quase-judicial, trata-se de referência à possibilidade de exigir a realização de direitos perante órgãos que não são parte do Poder Judiciário, em concepção restrita, mas que podem, em última instância, acionar a Justiça para a garantia de direitos. No Brasil, é o caso, por exemplo, do Ministério Público, que, antes de exigir direitos perante o Poder Judiciário, pode usar instrumentos para averiguar violações de direitos. As Comissões Nacionais de Direitos Humanos e outras instituições especializadas na proteção dos direitos de grupos específicos, tais como minorias étnicas e linguísticas, populações indígenas, crianças, refugiados ou mulheres também podem ser citados como exemplos de mecanismos quase-judiciais de exigibilidade.

Por último, a exigibilidade judicial, a mais conhecida, é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Essa cobrança pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais. No Brasil temos a Ação Civil Pública<sup>65</sup>. É importante enfatizar que há exemplos de exigibilidade perante o Poder Judiciário que se dão através de ações políticas e não através de ações ou instrumentos judiciais.

Em 2007 o Ministério Público Estadual de Alagoas, por meio das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, e pelo Ministério Público do Trabalho, ingressou

<sup>65</sup> É instrumento processual destinado à proteção de interesses difusos da sociedade e, excepcionalmente, para a proteção de interesses coletivos e/ou individuais homogêneos.

com uma Ação Civil Pública contra o município de Maceió, pela lesão aos direitos difusos e coletivos de crianças e adolescentes residentes na Orla Lagunar da cidade (comunidades de Sururu de Capote, Mundaú, Torre e Muvuca), que enfrentam uma série de dificuldades cotidianas para exercer seus Direitos Humanos mais fundamentais, incluindo o de se alimentar. O Poder Judiciário julgou procedente a Ação Civil Pública e com essa decisão o município de Maceió deverá tomar uma série de medidas para acabar com a situação precária dessa população.

Para cobrança de Direitos Humanos, a ação civil pública e a sentença apresentaram como fundamentos jurídicos documentos e normas nacionais e internacionais de Direitos Humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos das Crianças, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e a Constituição Federal de 1988. Esses dois instrumentos jurídicos expressam avanços no Brasil para a exigibilidade dos Direitos Humanos de comunidades em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A exigibilidade política se aplica ao caso Consea, pois o Conselho possui as seguintes ferramentas de intervenção nas políticas públicas, conforme consta da sua Resolução de 3 de junho de 2005, observando sua condição de consultivo. As decisões colegiadas do Conselho são expressas nos seguintes instrumentos:

- Resolução, quando se tratar de deliberação sobre diretrizes, políticas, planos de ação projetos e Regimento Interno do Consea, e ainda sobre estratégias de articulação e mobilização dos conselhos regionais, estaduais e municipais e sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. São publicadas em Diário Oficial da União;
- Recomendação, quando se tratar de proposição relativa à legislação ou iniciativas legislativas e às diretrizes, programas, projetos e ações do governo federal, empresas, universidades, entidades e ONGs voltadas à segurança alimentar e nutricional;
- além desses dois instrumentos, o Conselho dispõe da Exposição de Motivo, que é uma forma de manifestar aprovação ou não em relação a um fato determinado, explicitando uma situação e demonstrando sua posição quanto a esse fato ou situação, servindo ao apoio, reconhecimento, crítica ou oposição. São encaminhadas diretamente para o presidente da República.

Uma sugestão de pesquisa sobre o Consea, que não foi possível realizar nesta tese, se refere a um estudo pormenorizado sobre as atas, resoluções, recomendações e exposição de motivos produzidos pelo Conselho. São documentos que expressam a identidade do Conselho, que demonstram consensos. Uma análise se faz necessário, na literatura conselhistica, dos trabalhos de Eleonora Cunha (2010) e de Teixeira e Tatagiba (2008) desenvolvem reflexões a respeito. O artigo de Cunha detém-se sobre a “capacidade de vocalização dos conselheiros”, verificada pelos atos de falta registrados nas atas dos conselhos municipais de assistência social (CUNHA, 2010). Teixeira e Tatagiba (2008), por sua vez, trabalham com as resoluções produzidas em quatro conselhos municipais de forma comparativa, os conselhos de assistência social, de criança e adolescente, os de habitação e saúde na cidade de São Paulo.

Mais do que essas ferramentas de intervenção nas políticas públicas previstas em lei, o Conselho possui uma capacidade de articulação política e estabelecimento de uma rede social de envergadura, como foi visto neste capítulo sobre a campanha. Uma alta

capacidade decisória, isto é, quando as decisões prevalentes incidem diretamente na elaboração da política e direcionam as ações do Estado (CUNHA, 2010:122). Assim foi em relação ao direito à alimentação, mas que certamente não se repete quando se trata de outros temas mais árduos de se lidar, com interesses contraditórios mais explícitos, do setor do agronegócio, como transgênicos, reforma agrária, controle da propaganda infantil e combate aos agrotóxicos. São esses alguns temas que o Consea não consegue ter alta capacidade decisória. São temas em que há uma vigilância muito grande por parte das grandes empresas e multinacionais da produção e distribuição de alimentos, consequentemente um maior *lobby* no Congresso.

Outro instrumento de intervenção diz respeito à capacidade de produção de ideias relacionadas ao monitoramento das políticas públicas. Um caso relevante pareceu ser a construção de um modelo de análise da PNSAN na ótica do DHAA. Com isso, inclusive, o Consea identificou e delimitou quais os programas e ações correspondem a essa política, constituída por um conjunto de políticas intersetoriais, conforme o quadro 11.

A garantia do DHAA se faz a partir de mecanismos que orientam a relação entre Estado e sociedade, considerando como estratégica a segurança alimentar e nutricional da população. Assim como cada indivíduo tem suas obrigações (votar, leis de trânsito, alistamento militar, imposto de renda etc.) perante o Estado, este também tem suas obrigações perante cada indivíduo, perante a sociedade, que são:

- Respeitar – a obrigação de respeitar os direitos humanos requer que os Estados não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio à realização desses direitos. O Estado não pode, por meio de leis, políticas públicas ou ações, ferir a realização dos direitos humanos e, quando o fizer, tem que criar mecanismos de reparação;
- Proteger – o Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem direitos humanos;
- Promover – a obrigação de promover/facilitar significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas, para garantia de seus direitos humanos. O Estado tem que promover/facilitar políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias;
- Prover – o Estado tem, do mesmo modo, a obrigação de atender os indivíduos que, por condições estruturais ou conjunturais, não tenham condições de garantir para si mesmo alimentação, moradia adequada, educação, saúde. O Estado tem, por exemplo, a obrigação de garantir a alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle. O Estado deve também buscar garantir que essas famílias/pessoas recuperem a capacidade de se alimentar, quando forem capazes de fazê-lo (VALENTE et al. Módulo I, 2007a).

Como estabelece o art. 2º, § 2º, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, “é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”. O que significa que toda política de SAN é complexa e deve se orientar por obrigações e deveres do Estado e da sociedade.

A seguir são apresentadas programas e ações do governo federal que têm o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA como referência, catalisador ou

objetivo. As políticas, programas e ações foram selecionadas e agrupadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, particularmente pelo Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento. A partir do estudo, com amplo processo de consulta aos setores governamentais envolvidos, foi desenvolvida uma matriz para seleção, análise e discussão dessas políticas, programas e ações, que garantem a realização progressiva do DHAA. São sete as dimensões que compõem a matriz, escolhidas a partir do estudo de modelos causais da segurança alimentar e nutricional:

1. Produção de alimentos
2. Disponibilidade de alimentos
3. Renda/condições de vida
4. Acesso à alimentação
5. Saúde e acesso a serviços de saúde
6. Educação
7. Políticas Públicas dirigidas para populações tradicionais, conforme abaixo.

**Quadro 11 – Políticas Públicas de SAN e as dimensões da realização do DHAA, 2009**

Dimensão/Política/ Programa*	Responsável	Objetivo da Política/Programa	Respeita**	Protege	Provê	Promove
<b>Dimensão 1 e 2: Produção/ Disponibilidade de Alimentos</b>						
<b>1. PRONAF</b>	MDA	Financiamento, proteção, assistência técnica e capacitação, apoio à comercialização, geração de renda e agregação de valor para a agricultura familiar				X
<b>2 Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA</b>	MDA, MDS e MAPA/ CONAB	Estabelecer vínculos entre a produção de base familiar, a formação de estoques públicos e o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional				X
<b>3. Garantia de Preços Mínimos/ Formação de Estoques</b>	MAPA/ CONAB	Fixação de preços mínimos com base nos quais é estabelecida a intervenção do governo, seja para recomposição dos preços seja para a formação de estoques reguladores				X
<b>4. Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – PROHORT</b>	MAPA/ CONAB	Modernização do mercado brasileiro de hortigranjeiros, por meio do estabelecimento de ampla base de dados referentes à série histórica, volume, origem e preços de produtos comercializados no mercado atacadista				X
<b>5. Reforma Agrária</b>	MDA	Redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário; fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos atendidos pela reforma e aos agricultores familiares; dinamização da economia e da vida social e cultural dos territórios				X
<b>6. Programa da Agrobiodiversidade</b>	MMA	Promover o resgate, a conservação, o uso sustentável e a valorização da diversidade genética contida na agrobiodiversidade e mantida em coevolução por comunidades locais, povos indígenas e agricultores familiares		X		X
<b>7. Pesca e Aquicultura</b>	MPA	Visa à promoção e ao fortalecimento sustentável da cadeia produtiva da pesca, considerando sua diversidade, de forma a contribuir para a inclusão social				X

Dimensão 3: Renda/Acesso e Gasto com Alimentos					
<b>8. Bolsa Família</b>	MDS	Transferência direta de renda com condicionalidades(**) para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza		X	
<b>9. Benefício de Prestação Continuada</b>	MDS	Garantia constitucional de um salário mínimo mensal às pessoas idosas, a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, e às pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho		X	
<b>10. Previdência Social (Benefícios Previdenciários) = 1 salário mínimo</b>	MPS	Garantir a reposição de renda dos seus segurados quando estes perdem sua capacidade de trabalho seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão		X	
<b>11. Política de reajuste do Salário Mínimo</b>	MTE	Satisfazer, em determinada época, na "região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte			X
Dimensão 4: Acesso à Alimentação Adequada					
<b>12. Programa Nacional de Alimentação Escolar</b>	MEC/FNDE	Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, mediante ações de educação alimentar e nutricional e oferta de refeições que cubram, no mínimo, 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos para uma refeição (30% em comunidades indígenas e quilombolas e 70% para o ensino em período integral) durante o período letivo		X	X
<b>13. Programa Acesso à Alimentação</b>	MDS	Subdivididos em objetivos específicos abaixo			
13.1. Distribuição de Alimentos a Grupos Específicos	MDS	Atender famílias indígenas, quilombolas, de trabalhadores rurais que pleiteiam o acesso ao Programa Nacional de Reforma Agrária, de povos de terreiro, famílias atingidas por barragem e de pescadoras que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. Em casos de emergência e/ou calamidade acionados pela Defesa Civil Nacional disponibilizam-se cestas de alimentos com participação de produtos da agricultura familiar		X	
13.2. Restaurantes Populares	MDS	Produção e comercialização de alimentos saudáveis a preços acessíveis ao público de baixa renda, principalmente trabalhadores urbanos informais, catadores de material reciclado, idosos e estudantes		X	
13.3. Cozinhas Comunitárias	MDS	Pequenos restaurantes populares direcionados às famílias em situação de insegurança alimentar		X	
13.4. Bancos de Alimentos	MDS	Abastecimento alimentar, visando à diminuição do desperdício em centros urbanos pelo armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações oferecidas por indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimento e por ações governamentais		X	
13.5. Cisternas	MDS	Disseminar e financiar ações para construção de equipamentos de coleta de água da chuva desenvolvidos no âmbito da tecnologia social			X
13.6. Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo	MDS	Fomentar tecnologias sociais de captação e armazenagem das águas pluviais para viabilizar o cultivo de horta doméstica e criação de pequenos animais de modo sustentável, incluindo cisternas em escolas públicas da zona rural que não dispõem de abastecimento de água para as populações difusas da zona rural do semiárido brasileiro			X
<b>14. Programa de Alimentação</b>	MTE	Melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores, com repercussões positivas na qualidade de vida, na		X	X

<b>Trabalhador – PAT</b>		redução de acidentes de trabalho e no aumento da produtividade, priorizando o atendimento aos trabalhadores de baixa renda (até cinco salários mínimos mensais)			
--------------------------	--	---	--	--	--

#### Dimensão 5: Saúde e acesso a serviços de saúde

<b>15. Suplementação de Ferro</b>	MS	Reducir a prevalência de anemia por deficiência de ferro por meio da suplementação medicamentosa gratuita de sulfato ferroso para todas as crianças de 6 meses a 18 meses de idade, gestantes a partir da 20ª semana e mulheres até o 3º mês pós-parto por meio do SUS		X	
<b>16. Suplementação da Vitamina A</b>	MS	Reducir e erradicar a deficiência nutricional de vitamina A em crianças de 6 a 59 meses de idade e mulheres no pós-parto imediato (antes da alta hospitalar), residentes em regiões consideradas de risco (Região Nordeste, Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais e Vale do Ribeira em São Paulo)		X	
<b>17. Promoção de Hábitos de Vida e de Alimentação Saudável para Prevenção da Obesidade e das Doenças Crônicas Não Transmissíveis</b>	MS	Apoiar os estados e municípios brasileiros no desenvolvimento de ações e abordagens para a promoção da Saúde e a prevenção de doenças relacionadas à alimentação e nutrição, tais como anemia, hipovitaminose A, distúrbios por deficiência de iodo (DDIs), desnutrição, obesidade, diabetes, hipertensão, câncer, entre outras			X
<b>18. Saúde da Família</b>	MS	Reorientar o modelo assistencial, operacionalizado mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de Saúde, responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da Saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes			X
<b>19. Agentes Comunitários de Saúde</b>	MS	Promover a reorientação do modelo assistencial no âmbito do município, a quem compete a prestação da atenção básica à Saúde			X
<b>20. Cobertura Vacinal no Primeiro Ano de Vida</b>	MS	Vacinação de caráter nacional, além da aquisição, conservação e distribuição dos imunobiológicos			X
<b>21. Saneamento – FUNASA</b>	MS	Saneamento rural para populações de assentamentos da reforma agrária, em reservas extrativistas (inclui população indígena) e em escolas rurais			X

#### Dimensão 6: Educação

<b>22. Combate ao Analfabetismo</b>	MEC	Alfabetização de jovens, adultos e idosos, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% (desse total 90% na Região Nordeste). Esses municípios recebem apoio técnico na implementação de ações que visam garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos	X		X
<b>23. Política de Educação Básica</b>	MEC	Assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores	X		X

#### Dimensão 7: Populações Tradicionais

<b>24. Comunidades Tradicionais</b>	MJ	Voltada para a inclusão social e produtiva de povos e comunidades tradicionais			X
<b>25. Regularização das terras quilombolas</b>	MJ	Garantir às comunidades remanescentes de quilombos o direito à terra e ao desenvolvimento econômico e social com a finalidade de melhorar as condições de vida nessas comunidades por meio da regularização da posse da terra, do estímulo ao desenvolvimento sustentável e do apoio a	X		X

		suas associações representativas			
<b>26. Carteira Indígena</b>	MMA	Promover a segurança alimentar e nutricional em comunidades indígenas, mediante o apoio às atividades produtivas sustentáveis e preservação ambiental de suas terras			X
<b>27. Regularização fundiária de terras indígenas</b>	MDA	Regularização fundiária, criação e gestão de unidades de conservação de uso sustentável (extrativista)	X		X

Fonte: FAO/CONSEA/ABRANDH/CERESAN, 2009.

\* Esta definição considerou apenas o resultado possível dos programas e não a forma de implementação. No entanto, na perspectiva dos Direitos Humanos, o processo é tão fundamental como o resultado, e nele devem também ser respeitados todos os princípios. As dimensões realizadas pelo alcance dos resultados de cada política/ programa foram definidas principalmente segundo o titular de direito imediato da ação – outros resultados e/ou impactos não foram considerados nesta definição. Portanto, as dimensões apontadas como realizadas pelo programa podem ser ampliadas a depender da análise feita.

\*\* É importante mencionar que, apesar da importância do Programa Bolsa-Família para o provimento do DHAA e de outros direitos humanos, a imposição de condicionalidades e a possibilidade de exclusão de famílias pelo não cumprimento delas constitui, na perspectiva dos direitos humanos, violações aos direitos dos titulares. É importante que as famílias tenham a garantia de acompanhamento de saúde e do estado nutricional, bem como a acesso à escola para as crianças, mas como garantia de acesso a direitos para a melhoria da qualidade de vida e não como condição para a realização de um direito, sujeita a punição. As razões pelo não cumprimento das condicionalidades, por parte das famílias, podem ser variadas: a não oferta do serviço por parte do Estado, dificuldade de transporte, falta de conhecimento, má qualidade do serviço existente, dentre outras. Assim, apesar do PBF colaborar para o provimento do DHAA e outros direitos, a imposição de condicionalidades e a possibilidade de exclusão das famílias violam a dimensão de respeitar a realização do DHAA.

Essa matriz foi elaborada conjuntamente em 2009 para o Relatório *Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. A matriz manteve a estrutura dos programas considerados de SAN pelos conselheiros, como demonstra o documento *Construindo um Sistema de Monitoramento da Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional* (Relatório do Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento do Consea, 2008). Os objetivos foram retirados do documento *Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional* (CAISAN, 2009), que serviu de discussão na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 (Brasília, entre os dias 29 de setembro e 1 de outubro de 2009), além de consultas a páginas eletrônicas dos ministérios da Saúde ([www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)) e Educação ([www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)). Portanto, uma matriz que não considerou apenas a opinião e análise individual, do relator, mas de um grupo de conselheiros que ajudaram na elaboração do relatório em parceria Consea, FAO, ABRANDH e Ceresan.

De imediato observa-se que grande parte dos programas e ações do governo federal na área de SAN apenas promovem políticas públicas, ou seja, o Estado facilita políticas que aumentam a capacidade das famílias de se alimentarem. Em 32 programas, 23 ou 72% deles são avaliados pelo relator e revisores, apenas com o critério de promoção do DHAA. Em 11 consta que provêm o direito ou o Estado procura garantir a alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle. Quatro programas respeitam e um que protege. O que chama a atenção é que nenhum programa preencheu todos os requisitos de uma política pública que proteja, respeite, promova e proveja o DHAA. Todas têm no máximo duas dimensões de realização.

Na dimensão da produção e disponibilidade de alimentos se destacam os programas voltados para a agricultura familiar, que vem se tornando um importante ator no cenário da política agrária e agrícola nacional. A importância da agricultura familiar no processo de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, embora quase consensual no país, segue suscitando questões que são objeto de intenso debate. Isso em razão das diferentes visões entre as organizações da sociedade civil, governos e iniciativa privada, sobre a coexistência de modelos distintos de agricultura representados nas categorias de agricultura familiar e agricultura patronal (ou agronegócio), coexistência que se expressa também, institucionalmente, em dois ministérios, o da Agricultura e o do Desenvolvimento Agrário.

Dentre os programas e ações da dimensão 1 e 2 vale destacar o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. O programa foi criado em 2003, a partir de proposição do Consea ao governo federal. Desde então, o conselho atuou no sentido de fortalecer o PAA, logrando a sua integração ao Plano Safra da Agricultura Familiar. Destacam-se, também, as proposições do Consea relativas ao aprimoramento do marco legal e modalidades de execução com impactos positivos na recuperação de preços e valorização dos produtos, na dinamização das economias locais e na ampliação de oferta de alimentos adequados e saudáveis para a alimentação escolar e para grupos em situação de insegurança alimentar e nutricional. Ademais, o Consea compõe o Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social no âmbito do Grupo Gestor do PAA, como um de seus integrantes.

Na dimensão 3, renda, acesso e gasto com alimentos, se sobressaem o Programa Bolsa Família – PBF, um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, atendendo atualmente mais de 13 milhões de unidades familiares pobres e extremamente pobres, o que corresponde a quase 50 milhões de pessoas<sup>66</sup>. Depois de 2010, a presidente Dilma Rousseff lançou o programa Brasil sem Miséria, incorporando o PBF. Estudos indicam que a renda transferida a elas e a alimentação oferecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda<sup>67</sup>. As famílias atendidas pelo Bolsa-Família gastam sua renda principalmente com alimentação.

Já na dimensão 4, acesso à alimentação adequada, a alimentação escolar deve receber mais atenção. O Brasil detém uma vasta experiência na implementação de programas de alimentação e nutrição voltados para escolares (Programa Nacional de Alimentação Escolar), equipamentos públicos (como os restaurantes populares, os bancos de alimentos e as cozinhas comunitárias) e trabalhadores (Programa de Alimentação do Trabalhador).

Vale destaque, na dimensão 5, para A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, que é referência para o desenvolvimento de ações de alimentação e nutrição, um elo entre a SAN e o setor Saúde. A PNAN, publicada em 1999, é a primeira política brasileira a colocar explicitamente o DHAA como princípio norteador de seus programas e ações.

---

<sup>66</sup> Dados da página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>67</sup> Consultar Repercussões do Programa Bolsa-Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

Na dimensão 6 entram ações relativas à Educação, pois a baixa escolaridade é porta de entrada da fome, e na dimensão 7 são contempladas as populações tradicionais, sobretudo quilombolas e indígenas, que vivem em geral sob condições muito precárias.

#### **4.4. Desafios e lições aprendidas**

Algumas razões fazem da trajetória brasileira um exemplo em relação à construção do arcabouço legal em torno do direito à alimentação. A longa trajetória de luta em torno da alimentação como direito, a recriação do Consea, o fortalecimento do protagonismo da sociedade civil, expresso nas conferências nacionais, o envolvimento da mídia e a atuação incisiva do governo Lula foram algumas das razões pelas quais o tema do direito humano à alimentação ganhou notoriedade. Avançou no Brasil a ponto de se tornar um direito constitucional.

A primeira delas se refere à longa história de luta em prol desse direito, tanto em relação à Constituição Federal quanto a outros instrumentos legais. Como foi visto não é de hoje o engajamento da sociedade civil em torno do tema. Como já citado no capítulo 1, uma das primeiras organizações de que se tem notícia é a Ascofam criada por Josué de Castro nos anos 1950. A Fase é criada nos anos 1960 e boa parte das organizações da sociedade civil que trabalham com o tema surge no período da redemocratização do Brasil, no início dos anos 1980. O Ibase é o maior exemplo. Desde então se articulam e lutam em prol da causa.

Por outro lado, o tema da SAN nas políticas públicas surgiu do encontro entre as áreas da Saúde, da Agricultura/ Produção de alimentos e do Serviço Social. Hoje, o campo da SAN já se estruturou por um caminho próprio, mas essas áreas são históricas para a política de SAN no Brasil e até hoje se percebe entre os atores envolvidos que ora são ligados ao setor Saúde, ora ao mundo rural, ora ao Serviço Social. Alguns atritos também surgem quando esses setores se encontram.

Aliás, o setor Saúde dentro do Consea possui uma característica marcante, praticamente todas as integrantes são mulheres, evidenciando a questão de gênero. É o inverso no setor daqueles que trabalham com ou estudam o meio rural, a maioria homens. De certa forma, a constituição do campo da SAN provocou o encontro de gêneros, questão que mereceria um aprofundamento, que aqui não se fez na medida em que não é objeto da tese.

A articulação construída entre a sociedade civil e diversos setores do Estado garantiu a perpetuação do tema da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação na agenda pública. Entra governo sai governo e a sociedade civil sempre procura estabelecer relações com o Estado a fim de avançar a temática no Brasil. O Consea faz parte dessa trajetória, é fruto da luta não só da sociedade, mas também de setores do Estado que, se articulando, conquistaram o direito à alimentação como direito constitucional. Uma rede constituída de agentes da sociedade civil e do Estado.

Uma outra razão para o sucesso da articulação em torno do direito à alimentação refere-se ao envolvimento da mídia e ações de impacto nacional. As lições de Herbert de Souza, o Betinho, que organizou a maior campanha nacional do Brasil sobre o tema da fome no início dos anos 1990, foram claras no sentido de envolver os meios de

comunicação, a publicidade em especial, nas campanhas em prol de causas sociais. Betinho esteve à frente de temas como AIDS, combate à fome, reforma agrária, violência urbana e meio ambiente. Para todos eles o sociólogo sempre procurava angariar o apoio da sociedade não organizada com vídeos, panfletos, cartazes, livros, folhetins, peças de publicidade, enfim tudo o que de forma muito criativa chamassem a atenção das pessoas. A mobilização em torno de um tema dependia muito fortemente do apoio de artistas e da mídia. De certa forma tinha uma concepção gramisciana da sociedade civil, sempre tentando avançar em vários frontes, combatendo visões hegemônicas oriundas das elites sociais e econômicas do Brasil.

Essa lição de mobilizar a sociedade por meio de campanhas criativas e que passem a mensagem de forma simples e clara foi algo que o setor de SAN brasileiro aprendeu e replicou quando da campanha Alimentação: Direitos de Todos. A peça publicitária criada pela ONG Humanos Direitos e a associação com o lançamento do filme de José Padilha, além da ideia do prato vazio como símbolo da campanha – autoria de Glauce Arzua da ActionAid – foram muito importantes. É sempre um grande desafio mobilizar a sociedade não organizada e mesmo organizada em prol de uma causa. A promulgação da Emenda Constitucional 64 parece indicar o resultado positivo da mobilização que envolve a mídia.

A conquista é tida pelo ex-presidente do Consea, Renato Maluf, como um marco, ao observar que a aprovação da proposta tornou a alimentação uma questão de Estado, e não política de governo. “Assegurar o direito à alimentação e, com ele, a soberania alimentar e a segurança alimentar e nutricional, passa a ser um dever de Estado, não apenas uma política deste ou daquele governo”. O deputado Nazareno afirmou que “era um débito que esta Casa tinha com o povo brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal”. É consenso para o deputado como para os demais entrevistados que essa foi uma importante conquista que traz perspectivas de futuro.

Embora possa parecer, essa conquista não foi fácil, e apresentou em seu processo uma série de percalços por parte principalmente dos setores conservadores da sociedade brasileira. No Congresso Nacional sofreu ataques da banca ruralista, que possui interesses ligados ao agronegócio. Os setores contrários à proposta de emenda constitucional evocavam o argumento de que havia uma série de normas constitucionais que, de forma não explícita, consagravam a alimentação como um direito constitucional. Como exemplo, as normas que determinam a função social da propriedade, as que dispõem sobre a demarcação de terras indígenas e dos territórios quilombolas, as normas que dispõem sobre meio ambiente, água, saúde, direito à vida, não tolerância à discriminação em qualquer de suas formas de manifestação, etc. Além disso, a Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Para esses setores isso já é o suficiente e não precisaria incluir a alimentação como um direito social no art. 6º.

Esse argumento se completava quando deputados contrários alertavam que o Brasil já era signatário de uma série de Tratados Internacionais que dispõem sobre o DHAA, e, por isso, não precisaria fazer um esforço no Congresso Nacional para aprovar a emenda constitucional. Também afirmavam que em 2006 tinha sido aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que prevê a garantia deste direito. Mais um motivo para não se aprovar a emenda.

Para os que defendiam a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, através da aprovação da PEC 047/2003, o Estado brasileiro reafirmaria, mais uma vez, o seu compromisso de cumprir as obrigações assumidas com a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos e com a promulgação de normas nacionais relativas a esse direito.

Apesar das normas existentes serem suficientes para garantir o reconhecimento do direito à alimentação, a menção expressa desse direito na Constituição facilitaria o uso de argumentos para promover e exigir esse direito. Assim, o maior argumento utilizado pelos que defendiam a proposta era de que ela reforçaria argumentos em prol do DHAA, de ordem jurídica e política. Juridicamente a aprovação da PEC 047/2003 levaria a alimentação a se tornar um direito social e com isso tornar-se-ia um direito fundamental, possuindo aplicabilidade imediata, ou seja, vinculando os poderes públicos. Além disso, esse direito foi incluído no rol das cláusulas pétreas, o que significa que não pode ser suprimido, são bens intocáveis, conforme dispõe o art. 60, parágrafo 4º da Constituição Federal. Politicamente, a alimentação integrar o rol das cláusulas pétreas significa o reconhecimento do Estado em relação ao tema e à mobilização social.

Os entrevistados foram claros em apontar o maior desafio do DHAA após a aprovação da emenda constitucional: a exigibilidade desse direito. Prova disso foi o novo nome que a campanha recebeu, Alimentação: Direito de Todos – Faça Valer! Agora, a estratégia, de acordo com a maioria dos entrevistados, é concretizar esse direito, fazer valer, como é o novo lema da campanha. São três focos de atuação que o Consea estará atuou, em consonância com a ActionAid: formação e informação sobre esse direito, mecanismos de exigibilidade com monitoramento das políticas públicas e a questão da violação desse direito em território nacional, em que se deve estimular os diagnósticos e apresentações de denúncias ao Consea e a Comissão Especial para Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH. A questão do direito se tornou tão proeminente que até o lema da IV Conferência Nacional de SAN, foi *Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos*.

Outro desafio que os entrevistados também citam é o fortalecimento da agenda internacional, ou melhor, da articulação entre as agendas internacional e nacional. Certamente é grande o desafio de integrar essas agendas. Houve um envolvimento do Consea nessa agenda, com importante contribuição, mas há muito a se fazer. Perguntados sobre uma possível replicação do processo da campanha nacional e da luta pelo DHAA em outros países, os entrevistados sempre alertam para a diversidade das realidades com que cada país se defronta. Mas apontam para uma sociedade civil fortalecida e articulada não só entre si, mas também com organizações internacionais. Uma sociedade civil forte é condição básica para qualquer luta nesse sentido. A articulação com o Estado, principalmente com os setores que se sensibilizam em prol dos direitos humanos, também é importante.

A utilização das estratégias adotadas parece que surtiu efeito, inseriu em pouco tempo, de 2003 a 2010, o direito à alimentação na Constituição Federal. Demonstrou o Consea como agente, no caso, em plena negociação com o Parlamento brasileiro, resultando em uma conquista, na perspectiva de um projeto democrático-participativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese contou com quatro capítulos e apresentou uma abordagem cognitiva sobre o papel do Consea na construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Para tanto foi utilizada metodologia diversificada, qualitativa e quantitativa, tentando cercar o objeto de estudo de várias maneiras, com observação participante, análise documental, consulta à literatura especializada, entrevistas, e pesquisa quantitativa com aplicação de questionário (*survey*).

O primeiro capítulo trouxe análise da trajetória histórica de constituição do campo de SAN, de forma breve, perpassando a história brasileira, em especial o processo de formulação e implementação de políticas públicas pelo Consea. Foi privilegiada a análise do câmbio dos sentidos da política de SAN, destacando as características assumidas em cada etapa, as mudanças recentes em direção a uma política sistêmica, intersetorial e com forte participação social.

As ações do Estado brasileiro em relação à segurança alimentar e nutricional passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no séc. XIX, para intervenções contínuas e estruturais no séc. XX, até chegar a ações estratégicas e sistêmicas no início do milênio, expressas pela constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que recente<sup>68</sup>. São três fluxos de decisões de intervenção pública por que passou o Brasil. Essas intervenções coincidem com três períodos históricos da construção da política de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN no Brasil, que caracterizam a trajetória de construção da política de SAN. Até a metade do séc. XX, mais precisamente até o final da Segunda Guerra Mundial, predominavam ações esporádicas e imediatistas, de pouca continuidade. Nesse primeiro fluxo de decisões a fome era ainda uma questão e não um problema social. No segundo período, que se inicia nos anos 1940, logo após a Segunda Guerra, ocorrem intervenções um pouco mais contínuas, algumas delas estruturais, particularmente no segundo governo Vargas e governo Jango, mas também um pouco mais adiante no governo Itamar. A fome, nesse segundo momento, começa a ganhar foros de problema social, adentrando a agenda pública. Mas sofrendo as descontinuidades políticas que marcaram o período, com governos de feições e natureza distintas. E, finalmente, no terceiro período, que se inicia na primeira década deste século, incrementam-se ações estratégicas e sistêmicas. As ações do Estado que hoje estão em prática apontam para a consolidação do último fluxo de decisões de intervenção pública, que atualmente considera a participação da sociedade civil. A fome consolida-se como problema social de envergadura, ocupando um espaço destacado na agenda pública e transformando-se finalmente em política pública consistente. O campo da SAN assume outras feições.

Isso não significa que exista uma política estratégica e sistêmica de caráter definitivo. Também não significa que não há elementos do esporádico e do imediato, e do contínuo e estrutural, quando a gramática do clientelismo e do corporativismo, de um lado, e o insulamento burocrático, do outro, estavam fortemente presentes e ainda estão (NUNES, 2003). Esses três fluxos de intervenção muitas vezes coexistem, se sobrepõem, misturam-se às práticas observadas por Nunes, pois grupos sociais podem

---

<sup>68</sup> A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional foi editada em 2006, ou seja, só tem 6 anos de existência.

basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas (2003:21). Os processos de mudança nunca ocorrem fazendo “tábua rasa” do passado. As novas práticas se sobrepõem e condicionam as antigas, que refluem, mas não necessariamente desaparecem, pelo menos em sua totalidade, como abordamos no capítulo 2. As ações do Estado, hoje, apontam para a consolidação do último fluxo de intervenção pública na realidade, que atualmente valoriza e considera a participação da sociedade. A tríade art. 6º da CF, a Losan e o Decreto 7.272 parece apontar nessa direção, como se observou no capítulo 4.

No segundo capítulo se discutiu a análise cognitiva de políticas públicas, quando foram apresentados os referenciais que compõem a política, identificados como referenciais setoriais. Especificamente foram definidos os referenciais de fome, direito humano à alimentação adequada, soberania alimentar, alimentação saudável e segurança alimentar e nutricional. Esses são confrontados com os referenciais globais, traduzidos pelo projeto do Estado mínimo e pelo democrático-participativo, e pela agricultura patronal versus agricultura familiar. Desse embate é constituído a SAN.

São cinco conceitos-chave, com ênfase para o conceito de fome e, em seguida, segurança alimentar e nutricional, que formam os referenciais para representações e ações dos atores individuais e institucionais envolvidos na construção dessa política pública no Brasil até hoje. São conceitos que envolvem apropriações distintas da realidade e da sociedade, sobre o campo de atuação da SAN, e estão presentes nas percepções dos mediadores dessa política, particularmente nas dos conselheiros do Consea, conforme se examinou no capítulo 3.

Após identificar as ideias-força que organizam as posições dos agentes no campo buscou-se, no terceiro capítulo, discutir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan por meio do qual se estruturam os agentes e se delimitam seus papéis, elemento essencial na conformação atual do campo de SAN. A análise recaiu sobre o posicionamento dos agentes, aproveitando-se do que já foi discutido sobre os referenciais. Isso leva a conhecer qual o desenho institucional de SAN no Brasil, que trouxe expressivas mudanças nos índices de insegurança alimentar e nutricional, como visto no capítulo 1. Nesse contexto, um agente mereceu maior atenção, o Consea e seus conselheiros, ou os mediadores dessa política, que traduzem os anseios da sociedade civil para o governo e, por sua vez, traduzem os aspectos técnicos e as escolhas do governo para a sociedade civil, além de também as decodificar para um público mais amplo. Os mediadores tiveram seus perfis e percepções apresentados e discutidos. Esse capítulo pretendeu dar condições de visualizar melhor o Consea como arena de política pública, como espaço de concertação, embora a análise destes não tenha sido aprofundada como desejável. Permitiu, no entanto, registrar como os debates e divergências são articulados por referenciais relativamente comuns, o que permite segundo a análise cognitiva a construção de políticas públicas.

Finalizou-se com um quarto capítulo, em que se apresentou o estudo sobre a campanha da Alimentação: Direito de Todos. A escolha dessa campanha foi realizada em função da necessidade de se compreender a ação do Consea. Detalhou-se como o Conselho interage com a sociedade civil e a sociedade política – o Parlamento Nacional. Para tal recorreu-se ao conceito de rede de política pública, essencial para se entender o papel do Consea na construção do Sistema de Segurança Alimentar e

Nutricional. Ainda se ilustrou com um exercício de avaliação das políticas de SAN, sob o ponto de vista do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Nesse capítulo foi abordado um exemplo da atuação do Conseia frente a uma demanda antiga da sociedade civil envolvida no campo de SAN, a saber, a inserção da alimentação como um direito básico constitucional. A campanha da Alimentação na Constituição Federal incluiu uma negociação direta com o Congresso Nacional, oportunidade de estudar a atuação e a estratégia do Conseia de forma empírica. Tratou-se de um estudo do Conselho em ação, não mais como arena, local de encontro de interesses distintos, mas agora como agente social e político, tentando fazer valer seus interesses no espaço nacional e institucional do conflito de interesses.

O estudo revelou que a conquista da alimentação como direito social, expresso na Constituição Federal, foi um importante marco histórico da construção do campo e, nele, da política de SAN. Por sua vez, a campanha da Alimentação: Direito de Todos se constituiu em um fator decisivo para a aprovação da proposta de emenda constitucional sobre o direito à alimentação. Uma verdadeira conquista que demonstrou a capacidade de mobilização e interlocução do Conseia, consagrando-o como agente relevante na construção do campo, da Política e do Sistema Nacional de SAN.

Fica evidente na tese a necessidade de abordar o campo de políticas públicas de SAN no Brasil em toda a sua complexidade, o que ocorre quando uma política se pretende intersetorial. Assim, a intersetorialidade é essencial para essa construção, mas também se apresenta como obstáculo a sua plena realização, porque envolve vários agentes e institucionalidades, vários sistemas de políticas públicas, o que dificulta qualquer decisão a ser tomada e a implementação das políticas. É um eterno desafio ou “o custo da intersetorialidade”, como apropriadamente denomina Maluf (2010).

O Conseia contribuiu para o surgimento e a implementação de um modelo de intervenção do Estado, qual seja, uma política e um sistema de caráter estratégico e sistêmico. O conselho contribuiu, igualmente, para dimensionar uma nova trajetória na política pública de SAN, até porque representa um espaço social em que se elaboram referências e sentidos novos para esse campo. Muito desse novo sentido que a política de SAN tomou foi desenhado a partir da própria característica do conselho, que promove o diálogo entre Sociedade e Estado. Sem dúvida, um marco para as políticas públicas de SAN, pois introduz a sociedade civil definitivamente na produção e discussão dessa política.

Nessa trajetória, a participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas ganha força a partir da Constituição Federal de 1988. No próprio campo da SAN, já foram assinaladas a criação do Conseia, em 1993, e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, um ano depois, como os marcos instituintes dessa política. Mesmo tendo ocorrido um refluxo dessa participação no segundo mandato de FHC, mencionou-se antes a multiplicação dessas iniciativas nos estados e municípios, com a criação de Conseas estaduais e municipais.

A partir de 2003, retoma-se com ênfase a SAN na agenda pública, com a recriação do Conseia e criação de um ministério voltado somente para esse assunto. Ocorre ainda aumento da participação social no plano federal com a criação de novos

conselhos e realização de conferências nacionais, compostos por representações do governo e da sociedade. Os processos democráticos que se iniciaram no nível local e culminaram em grandes conferências nacionais, no campo da SAN, foram representados por quatro conferências (1994, 2004, 2007 e 2011).

O exercício da democracia participativa, ainda experimentando seus primeiros passos, não substitui a chamada democracia representativa, mas soma-se a ela na construção das políticas públicas no país. Sabemos hoje que as conferências nacionais têm um importante impacto nas políticas públicas para as minorias (POGREBINSCHI e SANTOS, 2010) e na ampliação das formas deliberativas de tomada de decisão sobre políticas públicas (AVRITZER, 2010c). Trata-se, no presente momento, de importante processo de aprendizagem para os que dela participam. Exige o aprimoramento da capacidade propositiva da representação da sociedade que participa de conselhos e conferências. Exige, também, dos representantes de governos a disposição para que seus atos e iniciativas sejam expostos, discutidos e criticados. Nesses espaços, tanto as representações da sociedade como do governo, pela diversidade de interesses a que estão vinculadas, veem expostas suas divergências, polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também no interior delas mesmas.

O compartilhamento de referenciais comuns possibilitou ao Consea ser, simultaneamente, uma arena – com distintos representantes defendendo seus interesses, mas com referenciais comuns –, e agente, pela inserção comum nos referenciais globais. Ao retomar a questão inicial de qual foi o papel do Consea na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, a conclusão a que se chega é que o campo foi construído com avanços na produção e monitoramento de políticas e programas, incluindo mudança constitucional, graças a elaboração de referenciais comuns entre os agentes. Essa trajetória contou com o trabalho, sobretudo, do Conselho em sua fase segunda.

A dupla condição de local de representação da sociedade civil e presença de gestores do governo, compartilhando referenciais comuns, permitiu ao Consea, depois de sua recriação, lograr uma série de êxitos nas políticas públicas, entre outros: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA; a elaboração da proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional; a negociação com a presidência da República pela recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar; a elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação sobre esse programa e, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa-Família e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ao mesmo tempo, algumas de suas propostas não se efetivaram, como as que recomendavam maior precaução com a produção e comercialização de alimentos transgênicos, bem como na reforma agrária, na medida em que nesse campo o não compartilhamento de referenciais comuns é evidente, mesmo dentro do governo.

O Consea não tem caráter deliberativo sobre os assuntos que examina, como o Conselho Nacional de Saúde, por exemplo, mas possui um *locus* privilegiado na estrutura governamental, na medida em que está ligado diretamente à presidência da República. Observa-se, entretanto, que sua capacidade em incidir sobre a política não é determinada apenas por essa condição institucional. Na verdade, o conteúdo e força política de suas resoluções é que definem se estas se impõem ou não. Isso significa que as posições defendidas pelo Conselho devem ter respaldo expressivo na sociedade, pois

a existência de conselhos não exclui a mobilização social. A experiência, entre elas a campanha da alimentação aqui estudada, mostra que a eficácia dos conselhos é maior quando há organização autônoma da sociedade civil que deles participa. Ao mesmo tempo, o estudo demonstra que o Consea teve capacidade apurada de negociação, chegando a propostas possíveis de se tornarem realidade.

O conselho passou por transformações, do período 1993/1994, passando pelo governo Lula até o início do governo Dilma. O primeiro Consea ainda estava se formando, procurando o seu espaço, definindo o seu papel, quando havia uma desconfiança por parte da sociedade civil em se relacionar com o governo em face da recente experiência da ditadura (PAIVA, 2009). A consolidação do Consea como espaço de construção da política ocorreu porque a SAN encontrou oportunidades para a partir do governo Lula estabelecer um maior diálogo da sociedade civil com o governo federal. Espaço de diálogo e concertação que deu visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo sobremaneira na elaboração das políticas públicas.

A partir da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda, em março de 2004, o Consea passa a ser uma arena e um agente atuante. Destaca-se que o tema escolhido para essa conferência foi justamente *A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Depois da III Conferência, em Fortaleza, em julho de 2—7, o Consea se volta para ações estratégicas, com um caráter mais técnico, com maior incidência nas políticas públicas. Esse aumento da capacidade de incidência foi expresso pela construção de um marco legal e de um sistema nacional, a garantia de um orçamento voltado para a SAN e a articulação não só com o governo federal, mas com o Legislativo e o Judiciário.

Tais elementos levam a afirmar que existe uma política de segurança alimentar e nutricional no país. Ela se constituiu, embora recente e com uma alta fragmentação das ações, programas e políticas que a compõem (consultar quadro 3). O campo da SAN avança ao se constituir como política pública intersetorial, tentando deixar de ser um somatório de ações sem conexão, tornando-se uma política de Estado e não de governo.

Os espaços híbridos entre Estado e sociedade civil, como é o caso do Consea, não são espaços somente de parceria e concertação, em que predomina apenas a cooperação, pois muitas vezes implicam tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis, ainda que pontuais, traduzidos nos referenciais setoriais. O Conselho sofre, por exemplo, da reduzida participação da iniciativa privada (mercado) e também de alguns movimentos sociais, como o MST, mas nem por isso deixa de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país. O Consea como instituição é uma expressão do conflito entre divergentes interesses da agricultura patronal e familiar.

Há que se destacar, ainda, a retomada do papel do Estado, a partir de iniciativa do governo federal, como o responsável maior na garantia do direito humano à alimentação. A Estratégia Fome Zero revela essa disposição, revertendo a postura que então predominava, da apologia do Estado mínimo e da crença na capacidade do mercado em assegurar a segurança alimentar. Nesse sentido, a opção do atual governo, por programas massivos e com expressão orçamentária, como se deu com o Programa Bolsa-Família, desencadeou forte reação de porta-vozes dos interesses das elites, procurando caracterizá-los como gastos excessivos, geradores de acomodação e sem capacidade de superação da pobreza. Em que pesem os resultados alcançados, as críticas

permanecem, o que deixa evidente a confrontação entre duas posições – a que chama ao Estado sua responsabilidade em intervir na busca da garantia do direito humano à alimentação, e a que sustenta que o setor da alimentação deve ser regido pelo princípio do livre-mercado. Ou seja, os dois referenciais globais sinalizados no capítulo 2. Como conclui Anelise Pinheiro (2009) a PNSAN se configura como “estratégia política de resistência”.

Durante o período mais agudo da crise alimentar no Brasil, em 2008, a opção por um Estado presente foi colocada à prova. Naquela oportunidade, o governo federal compareceu com algumas iniciativas, como a correção dos valores repassados através do Programa Bolsa-Família e o reforço de financiamentos para a agricultura familiar, promovidos a partir do Programa Mais Alimentos. Porém, não foram ainda tomadas medidas que enfrentem as causas estruturais da crise, vinculadas à mercantilização do alimento. O novo governo também não sinaliza tendência diferente.

As proposições do Consea têm sido na direção de (a) promover novas bases para o modelo de produção e consumo, (b) apoiar a agricultura familiar de base agroecológica, (c) assegurar a ampliação da produção diversificada de alimentos com valorização da agrobiodiversidade, (d) fortalecer a cultura e os hábitos alimentares regionais, e (e) democratizar o acesso à terra, ao intensificar a política nacional de reforma agrária, à água e aos demais recursos naturais. Parte essencial dessas proposições é a recuperação da capacidade reguladora do Estado e a implantação de uma política nacional de abastecimento que amplie o acesso a alimentos de qualidade com base em sistemas descentralizados.

O Consea, entendido como contramarcha ao projeto neoliberal, do Estado mínimo e dos programas de ajuste, bem como aos interesses do agronegócio, apresentou nesses anos formas não hegemônicas de relacionamento entre Estado e Sociedade, buscando uma forma democrática de cidadania, que considera a alimentação como direito humano. A participação social ganhou o sentido de participação como organização democrática, em que há críticas produtivas que se comprometem com a construção de políticas de SAN. Vale observar, no entanto, o que afirma Tatagiba (2002): “o conselho não é Estado, para realizar políticas públicas, nem é sociedade civil, para pressionar o governo”. Por isso, não se deve criar expectativas em cima de uma instituição que não tem condições de mudar o Estado ou a sociedade brasileira e suas contradições. A contribuição dada pelo Consea não se fez sem obstáculos, como seu caráter intersetorial, mas desempenhou o papel de estabelecer, nos limites que são os seus, pontes entre Sociedade e Estado.

Com a meta de erradicar a miséria no Brasil, conforme consta na plataforma de governo da presidente Dilma Rousseff nas eleições de 2010, parece que o tema da SAN continua presente na agenda pública brasileira, e o que tudo indica o tema ainda permanecerá com certa evidência. Mas não sem tensões, como o mal-estar que se verificou entre os conselheiros com o não comparecimento da presidente à IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorrida em novembro de 2011, em Salvador. O tema da SAN e o papel do Consea ainda resultarão em discussões a fim de dimensioná-lo no atual governo. Novos estudos serão necessários.

A lição que pode ser aprendida com a experiência brasileira sobre a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aqui analisada, é que estamos em um

processo de construção e de aprendizagem democrática. Processo de consolidação da política e do sistema de SAN, com o grande desafio de acabar com a insegurança alimentar e nutricional que ainda persiste no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- L'ABBATE, Solange. Fome e Desnutrição: os descaminhos da política social. 1982. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia da Universidade São Paulo.
- ABRAMOVAY, Ricardo. O que é Fome? São Paulo: Brasiliense, 1983.
- \_\_\_\_\_. Conselhos Além dos Limites. Revista Estudos Avançados, v. 15, n. 43. São Paulo, set./dez. 2001.
- ACTIONAID. A Campanha pelo Direito Humano à Alimentação e a Experiência da ActionAid: Lições Aprendidas. Relatório Técnico. Relator Renato Carvalheira do Nascimento. Rio de Janeiro, fev. 2011. Mimeo.
- ALENCAR, Joana et al. Participação Social e Desigualdade nos Conselhos Nacionais. Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades. Brasília: UnB, 2012.
- ASSUNÇÃO, Francisca N. A. A Participação Social no Licenciamento Ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais. Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB, 2006.
- AVRITZER, Leonardo (org.). A Dinâmica da Participação Local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010a.
- \_\_\_\_\_. O Papel da participação nas Políticas Sociais do Governo Federal. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F. e PIRES, Roberto (eds.). Estado, Instituições e Democracia: democracia. Brasília: Ipea, 2010b.
- \_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In AVRITZER, Leonardo (org.). Experiências Nacionais de Participação Social. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Johns Hopkins: University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. Instituições Participativas e Desenho Institucional. Opinião Pública (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. Teoria & Sociedade (UFMG). Belo Horizonte, p. 16-41, 2005.
- AZEVEDO, Elaine de. Riscos e Controvérsias no Processo de Construção do Conceito de Alimentação Saudável: o caso da soja. 2009. Tese de (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.
- BARCELOS, M.; RÉOS, J. C.; SILVA, M. K.; CÔRTES, S. V. Conselho Nacional de Saúde: Histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: CÔRTES, S. V. (Org.). Participação e saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- BAVA, Sílvio C. Democracia e Participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). Os Sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, José F. da; TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.
- BELIK, Walter e GROSSI, Mauro Del. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais no Brasil. Cadernos de Debate (Unicamp/NEPA). Unicamp, v. X, p. 1-24, 2003.
- BELIK, Walter. Política de Segurança Alimentar e Combate à Pobreza. In: M Rocha. (Org.). Segurança Alimentar: Um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

- BELIK, Walter (org.). Segurança Alimentar: a contribuição das universidades. V.1. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento(a). 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. *Propos sur Le Champ Politique*. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- \_\_\_\_\_. A Ilusão Biográfica. In: AMADO, Janaína e FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). Usos e Abusos da História Oral. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 183-191.
- \_\_\_\_\_. Economia das Trocas Linguísticas. São Paulo: EdUSP, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris: SEUIL, 1994.
- \_\_\_\_\_. O Poder Simbólico. Lisboa, Rio de Janeiro: Difel; Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. CAISAN. Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional. Documento elaborado para a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2 anos. Brasília, set. 2009.
- BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. A mulher na Câmara dos Deputados, 2011.
- BRASIL. CONSEA. Organização das Instâncias do Consea na Gestão 2009-2011. Documento preparatório para a primeira plenária de 2012 em 3 de abril. Brasília. 4p.
- \_\_\_\_\_. Mudanças Climáticas e seus Impactos no Direito Humano à Alimentação Adequada, na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 28 out. 2009.
- \_\_\_\_\_. Construindo um sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional. Extrato do Relatório do Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento (2006-2007). Brasília: Presidência da República, ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Conceitos. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, outubro de 2006.
- \_\_\_\_\_. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Olinda, 2004 (a).
- \_\_\_\_\_. Princípios e Diretrizes de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Presidência da República, 2004 (b).
- BRASIL. CONSEA e MDS. Oficina Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Apoio CONAB. Brasília, fev. 2009.
- BRASIL. IBGE. Censo Demográfico 2010. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro, 2011.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- \_\_\_\_\_. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2010 (a).
- \_\_\_\_\_. POF 2008/09 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras. Rio de Janeiro, 2010 (b).
- \_\_\_\_\_. PNAD 2004/9 – Segurança Alimentar. Rio de Janeiro, 2010 (c).
- \_\_\_\_\_. Censo Agropecuário 2006. Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007. Síntese dos Indicadores. Rio de Janeiro, 2008.
- \_\_\_\_\_. Características étnico-raciais da população: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça. Rio de Janeiro, 2008.
- \_\_\_\_\_. PNAD 2004 – Suplemento Segurança Alimentar. Rio de Janeiro, 2006.

- \_\_\_\_\_. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- BRASIL.** IPEA. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de Seus Conselheiros. Redação Renato Carvalheira do Nascimento. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. Cap. 21. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. V. 3. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. PNAD 2008: Primeiras Análises. Comunicação da Presidência, n. 30. Brasília, 2009a.
- \_\_\_\_\_. Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano Durante a Crise Internacional: Primeiros Resultados. Comunicação da Presidência, n. 25. Brasília: Ipea, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Nota Técnica: Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Rio de Janeiro, 2007.
- \_\_\_\_\_. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. Documento preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre Direito à Alimentação. Brasília, 2002.
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. YEDA, R. C. (Coord.). Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão. Brasília, 1993a.
- \_\_\_\_\_. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. In: PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). Documento de Política, n. 14. Brasília, 1993 (b).
- BRASIL.** IPEA/ SEDH/ MRE. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. Nathalie Beghin (coord.). Documento preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre Direito à Alimentação. Brasília, 2002.
- BRASIL.** IPEA, SPM, UNIFEM. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. PINHEIRO, Luana et al. (coord.). 3<sup>a</sup> ed. Brasília, 2008.
- BRASIL.** IPEA, SPI/ MPOG. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Coordenação: Ipea e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília: Ipea; SPI, 2007.
- BRASIL.** MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras. In: Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos. Madri, jan. 2009.
- BRASIL.** MINISTÉRIO DA SAÚDE. Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006. Brasília: MS e CEBRAP, 2008.
- \_\_\_\_\_. Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Manual de atendimento da criança em desnutrição grave em nível hospitalar. Brasília: MS, 2005.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2<sup>a</sup> ed. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília: CGPAN/ MS, 2003. 48 p.
- BURLANDY**, Luciene; **MAGALHÃES**, Rosana e **MALUF**, Renato (coord.). Construção e Promoção de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional:

- aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Relatório Técnico 3. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRRJ, 2006.
- BURLANDY, Luciene. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, p. 851-860, 2009.
- \_\_\_\_\_. O Comunidade Solidária e os Programas de Alimentação e Nutrição. Focalização e Parcerias no Combate à Fome, à Pobreza e à Desnutrição. 2003a. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz.
- \_\_\_\_\_. O FBSAN e a Promoção do Direito Humano à Alimentação. In BELIK, Walter (org.). *Segurança Alimentar: a contribuição das universidades*. São Paulo: Instituto Ethos, 2003b.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. O Papel das Ideias na Formulação de Políticas Públicas. Anais do II Encontro de Administração Pública e Governança - EnAPG. São Paulo, 22 a 24 de novembro de 2006.
- CARFANTAN, Jean-Yves. *Le Choc Alimentaire Mondial*. Paris: Albin Michel, 2009.
- CARVALHO, A.I. de. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania. In: Conselhos Municipais e Políticas Sociais. Rio de Janeiro, IBAM/IPEA, 1997.
- CARVALHO, Maria do Carmo. *Participação Social no Brasil Hoje*. São Paulo: Instituto Polis, 1998.
- CASTRO, Anna Maria de. Nutrição e Desenvolvimento - Análise de uma Política. 1977. Tese (Livre-Docência em Sociologia) - Instituto de Nutrição, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. 8ª ed. 2 volumes (1ª ed. 1951). São Paulo: Brasiliense, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Geografia da Fome*. 11ª ed. (1ª ed. 1946). Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- CASTRO, Josué de e MEIRELES, Cecília. *A Festa das Letras*. (1ª ed. 1937). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.
- CEFAÍ, Daniel; VEIGA Felipe Berocan e MOTA, Fábio Reis. Introdução. In CEFAÍ et al. (org.). *Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: UFF, 2011.
- COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde no Brasil: incluindo os excluídos? In: CORNWALL, Andrea e COELHO, Vera Schattan P. (orgs). *Novos Espaços Democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. *Sociedade Civil e Teoria Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- COITINHO, D. C.; LEÃO, M. M.; RECINE, E.; SICHERI, R. Condições Nutricionais da População Brasileira: adultos e idosos. Brasília: Ministério da Saúde - INAN, 1991.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. Observações finais do Segundo Relatório do Brasil sobre a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (E/C.12/BRA/2) em suas 6ª, 7ª e 8ª reuniões realizadas nos dias 6 e 7 maio 2009 (E/C.12/2009/SR.6-8), adotando em sua 23ª reunião, realizada em 19 maio 2009. Quadragésima segunda sessão. Genebra, 4-22 maio 2009.
- CORNWALL, Andrea e COELHO, Vera Schattan P. (orgs). *Novos Espaços Democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009.
- CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge O. e SHANKLAND, Alex. *Culturas da Política, Espaços de Poder: contextualizando as experiências brasileiras de*

- governança participativa. In: ROMANO, Jorge O.; ANDRADE, Maristela de Paula e ANTUNES, Marta. Olhar Crítico sobre Participação e Cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- COSTA, Sérgio. As Cores de Ercília. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- COUTINHO, A.O.N. Alimentação do Brasileiro: uma visão histórica. Saúde em Debate, São Paulo, p.12-21, dez. 1988.
- COUTO, Ebenézer Pereira. A Política de Abastecimento Alimentar no Brasil de 1930 à Atualidade. In: IV Congresso Brasileiro de História Econômica & 5ª Conferência Internacional de História de Empresas. Anais. São Paulo, FEA/ USP, 2001.
- CRUSIUS, Yeda (coord.). Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão. Brasília: Ipea, 1993.
- CUNHA, Eleonora. Inclusão Social e Política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In AVRITZER, Leonardo. A Dinâmica da Participação Local no Brasil.
- CUSTÓDIO, Marta Battaglia. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: arranjo institucional e alocação de recursos. 2009. Tese (Doutorado em Nutrição Humana) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana Aplicada, USP.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In \_\_\_\_\_ (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DEMO, Pedro. Participação é Conquista: noções de política social participativa. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- DULCI, Luiz. Participação e Mudança Social no Governo Lula. In: SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). Brasil: entre o passado e o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010.
- EASTON, David. Uma Teoria de Análise Política. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- ELIAS, Norbert. Sobre a Sociogênese da Economia e da Sociologia. In: Escritos e Ensaios – 1. Federico Neiburg e Leopoldo Waizbort (orgs.). Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- \_\_\_\_\_. A Sociedade dos Indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. Princípios de Paris, 1992. Disponível em: [www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19](http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19). Acessado em julho de 2009.
- FAO/BID/BIRD/Equipe de Transição do Governo Federal. Relatório Final do Grupo de Trabalho Conjunto para o Projeto Fome Zero. Brasília, 2002. (mimeo).
- FAO/CONSEA/ABRANDH/CERESAN. Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. Relatório Técnico. Relator Renato Carvalheira do Nascimento. Brasília, Rio de Janeiro, mar. 2009.
- FAO/IICA/CONSEA. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Documento preparado para a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar em Roma. Relatores Renato Carvalheira do Nascimento e Renato Maluf. Brasília, nov. 2009.
- FAO. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo. Roma, 2008. Disponível em [www.fao.org](http://www.fao.org). Acesso em ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. Brasília: FAO; ABRANDH, nov./ 2004.

- \_\_\_\_\_. Report of The World Food Conference. Roma: FAO, 1974. Disponível em: [www.fao.org](http://www.fao.org). Acessado em jul. 2009.
- FARIA, Carlos A. P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 21-29, São Paulo, ANPOCS, fev. 2003.
- FAURE, Alain. La « Construction du Sens » plus que Jamais en Débats. Université Pierre Mendès-France/ Grenoble II, Institut d'Études Politiques, 2005.
- FIAN. Combate à Fome e o Direito Humano à Alimentação no Brasil: o primeiro ano do Programa Fome Zero do governo Lula. Goiânia, 2004.
- \_\_\_\_\_. Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Informe 2005. ROSA, Enéias da e CONTI, Irio Luiz (orgs.). Goiânia, Passo Fundo: FIAN, IFIBE, 2006.
- FOUILLEUX, Eve. La PAC et ses Réformes. Paris: L'Harmattan, 2003.
- \_\_\_\_\_. Entre Production et Institutionnalisation des idées : la réforme de la Politique Agricole Commune. Revue Française de Science Politique, Paris, v. 50, n. 2, 2000.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília, Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff e SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.
- GAVENTA, J. Prefácio. In: COELHO, V. S. e NOBRE, M. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.
- GERSHON, Débora; ALTO, Maurício A. do; SOUZA, Rosimere de. Gestão Pública Municipal e Direitos Humanos. Alexandre C. de Albuquerque (coord.). Rio de Janeiro: IBAM/DES, 2005.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. 1<sup>a</sup> ed. 2001. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. 5<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: edições Loyola, 2001.
- \_\_\_\_\_. Campanhas Contra Fome na História do Brasil. In: Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas – uma análise comparativa. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- GRAZIANO DA SILVA, José; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Projeto Fome Zero. São Paulo: Instituto Cidadania, out. 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, José e TAKAGI, Maya. Política Pública e Cidadania. In: Flávio Borges Botelho. (Org.). Fome Zero - Políticas Públicas e Cidadania. v. 1, p. 1-11, Brasília, UnB, 2004.
- GRISA, Catia. As Ideias na Produção de Políticas Públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (orgs.). Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93-137.
- \_\_\_\_\_. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação de Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro, 2012.
- GUIMARÃES, Juarez R. Culturas Brasileiras da Participação Democrática. In: AVRITZER, Leonardo. Experiências Nacionais de Participação Social. São Paulo, 2009.
- HAGUETTE, Teresa Maria F. Metodologias Qualitativas na Sociologia. Petrópolis: Vozes, 1987.

- HASSENTEUFEL, Patrick. Do Policy Networks Matter? Lifting Descriptif et Analyse de l'État en Interaction. In: LE GALÈS, Patrick e THATCHER, Mark. Les Réseaux de Politique Publique : débat autour des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995.
- IBASE. Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. Rio de Janeiro: Ibase e Finep, 2008.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero. José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi (coordenação técnica). São Paulo, out. 2001.
- JACOBI, Pedro R. Políticas Sociais Locais e os Desafios da Participação Cidadana. Rio de Janeiro, Revista Ciência & Saúde Coletiva, 7(3): 443-454, 2002.
- JOBERT, Bruno. Représentations Sociales, Controverses et Débats dans la Conduite des Politiques Publiques. Revue Française de Science Politique. V. 42, n. 2. Paris: Sciences Po Les Presse, 1992. pp. 219-234.
- KINGDON, John. Agenda, Alternatives, and Public Politicies. 3 ed. Nova Iorque: Harper Collins, 2003.
- LANDIM, Leilah. Experiência Militante – Histórias das assim chamadas ONG's. In: LANDIM, Leilah. Ações em sociedade – militância, caridade, assistência, etc. Rio de Janeiro: NAU – Instituto de estudos da religião (ISER), 1998.
- LE GALÈS, Pierre. Les Réseaux d'Action Publique entre Outil Passe-Partout et Théorie de Moyene Portée. In: LE GALÈS, Pierre e THATCHER, Mark (org.). Les Réseaux de Politique Publique. Débat autor des policy networks. Paris: L'Harmattan, 1995. p. 14-28.
- LIMA, Eronides da Silva. Mal de Fome e não de Raça: gênese, constituição e ação política da educação alimentar: Brasil 1934-1946. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.
- LINHARES, Maria Yedda L. História do Abastecimento: uma problemática em questão, 1530-1918. Brasília: Binagri, 1979.
- LINHARES, Maria Yedda L. e SILVA, Francisco Carlos T. da. História Política do Abastecimento, 1918-1974. Brasília: Binagri, 1979.
- \_\_\_\_\_. Terra e Alimento: panorama dos 500 anos de agricultura no Brasil. Brasília: Embrapa, 2000.
- LOYOLA, Maria Andréa (org.). Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola. Rio de Janeiro: UERJ, 2002.
- LANDIM, Leilah (org.). Ações em Sociedade – Militância, Caridade, Assistência etc. Rio de Janeiro: Iser/Nau Editora, 1998.
- LÜCHMANN, Lígia Helena H. O Desenho Institucional dos Conselhos Gestores. In: LYRA,R.P. (Org.) Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: UFPB, 2009.
- MAGALHÃES, Rosana. Pobreza, Política e Solidariedade: a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. 1999. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). UERJ.
- MAHONEY, James. Path-dependent Explanations of Regime Change: Central America in comparative perspective. Studies in Comparative International Development, v. 36, n.1, 2001.
- MALUF, Renato e MENEZES, Francisco. Caderno de Segurança Alimentar. Disponível em [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br). Acesso em set. 2009.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco e BURLANDY, Luciene. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Série. Brasília: CONSEA, 2004.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. Revista Cadernos de Debate, v. IV, p. 66-88, Campinas, NEPA/ UNICAMP, 1996.

- MALUF, Renato e ZIMMERMANN, Silvia. Políticas Municipais de Erradicação da Fome e a Promoção da Agricultura Familiar no Brasil. Relatório 1. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRRJ, 2005.
- MALUF, Renato. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional . São Paulo: Instituto Pólis, 2004.
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Fome no Brasil - 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Relatórios Técnicos. Rio de Janeiro: CERESAN, ago./2006.
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar. Petrópolis: Vozes, 2007.
- \_\_\_\_\_. O Consea na Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo e FRANÇA, Caio Galvão de. Fome Zero: a Experiência Brasileira. Brasília: MDA, 2010.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 47-69, UNICAMP, Campinas, jan. /abr. 2006.
- MARQUES, Eduardo C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, 1997. p. 67-102.
- MARQUES, Paulo Eduardo M. Embates em Torno da Segurança e Soberania Alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 17(2): 78-87, 2010.
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro, 1996.
- MASSARDIER, Gilles. Cognição, Políticas e Ações Públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (orgs.). *Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 69-91.
- MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: Sergio Miceli (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. V. 3, Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré; ANPOCS/ CAPES, 1999.
- MENEZES, Francisco A. F. Participação Social no Fome Zero: a experiência do Consea. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; FRANÇA, C. G. (Org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- MENEZES, Francisco. Mesa-Redonda Debate 1: a participação no governo Lula – visões da sociedade civil. In TEIXEIRA, Ana Claudia C. *Os Sentidos da Democracia e da Participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- \_\_\_\_\_. Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil. In: Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo: ActionAid, nov. 1998.
- \_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e Sustentabilidade: complementaridades e conflitos. 1996. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- MINAYO, Maria C. S. (org.). *Raízes da Fome*. Rio de Janeiro: Vozes; Fase, 1985.
- MONTEIRO, Carlos Augusto e CONDE, Wolney L. A Evolução da Altura e do Índice de Massa Corporal de Crianças, Adolescentes e Adultos Brasileiros no Período de 1974 a 2007. In: BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Saúde Brasil 2008: 20 anos de Sistema Único de Saúde*. Brasília, 2009.
- MOURA, Joana Tereza V. de. A Representação Política de Organizações da Sociedade Civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a Busca pela

- Legitimidade. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MULLER, Ana Luiza. A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. 5<sup>a</sup> ed. Paris: PUF, 2004.
- \_\_\_\_\_. *L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*. Revue Française de Science Politique, v. 50, n. 2, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde*. In: FAURE, A. et al (orgs.). *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 1995.
- NASCIMENTO, Elimar P. do. Sustentabilidade: o campo de disputa de nosso futuro civilizacional. In: LÉNA, Philippe e NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Enfrentando os Limites do Crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- \_\_\_\_\_. Dos Excluídos Necessários aos Excluídos Desnecessários. In: BURSZTYN, Marcel (org.) No Meio da Rua: nômades, excluídos e viradores. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. Três combatentes da fome no Brasil: Josué de Castro, Betinho e Dom Hélder Câmara. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7. Texto apresentado no Grupo de Trabalho 27. Porto de Galinhas/PE, nov. 2010.
- \_\_\_\_\_. O Papel do Consea na Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um olhar a partir da abordagem referencial. XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, 2009a.
- \_\_\_\_\_. A Fome como uma Questão Social nas Políticas Públicas Brasileiras. Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, jul./dez. 2009b. p. 197-225.
- \_\_\_\_\_. Josué de Castro: o sociólogo da fome. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, UnB.
- NATAL, Jorge Luiz Alves. A Questão Alimentar-Nutricional na Política Econômica (1930/1976): um vai-vem na Periferia da Agenda Pública. , 1982. Dissertação (Mestrado em Política Econômica) – Universidade Estadual de Campinas.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- OFFE, Claus e WIESENTHAL, Helmut. Duas Lógicas da Ação Coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.
- PAIVA, Denise. Era uma Outra História: política social do governo Itamar Franco 1992-1994. Juiz de Fora: Editora UFJF; FAP, 2009.
- PALIER, Bruno e SUREL, Yves. Les « Trois i » et l'Analyse de l'État en Action. *Revue Française de Science Politiques*. Paris, v. 55, n. 1, 2005. p. 7-32.
- PANDOLFI, Dulce e HEYMANN, Luciana (orgs.). *Um abraço, Betinho*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- PESSANHA, Lavinia D. R. Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro. 1998. Tese

- (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. O Sentido Brasileiro da Segurança Alimentar. In: Roberto José Moreira; Luiz Flávio de Carvalho Costa. (Org.). Mundo Rural e Cultura. 1<sup>a</sup> ed. v. 1, p. 263-283. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.
- PELIANO, Ana Maria T. M. e BEGHIN, Nathalie. A Nova Experiência Brasileira no Combate à Fome e à Miséria. Saúde em Debate, v. 40, 1993.
- \_\_\_\_\_. Brasil: Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90. Brasília: BIRD, 1994.
- PELIANO, Ana Maria T. M. A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais. Brasília: Revista de Política Agrícola, ano X, n. 1, p. 20-26, jan./fev./mar.2001.
- \_\_\_\_\_. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição: breve retrospectiva histórica. In: Caderno NESP: Economia e Nutrição - contribuição para um debate/ CEAM / Núcleo de Estudos em Saúde Pública. Ano 1, n. 2. Brasília: UnB, 1998.
- \_\_\_\_\_. II Balanço das Ações do Governo no Combate à Fome e à Miséria. Brasília: IPEA,1994a.
- \_\_\_\_\_. O Mapa da Fome III. Documento de Política, n. 17. Brasília: IPEA,1994b.
- \_\_\_\_\_. O Mapa da Fome II. Documento de Política, n. 15. Brasília: IPEA,1993.
- \_\_\_\_\_. O Mapa da Fome. Documento de Política, n. 14. Brasília: IPEA,1993.
- \_\_\_\_\_. Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil. Texto para Discussão n. 253. Brasília: IPEA, 1992.
- PINHEIRO, Anelise R. de Oliveira. Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília.
- PIRES, Roberto (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto e VAZ, Alexander. Participação Social como Método de Governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos Programas Federais. Comunicado 132. Brasília, 2012.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL, AGENDE, FASE. Recomendações do Comitê DESC ao Estado Brasileiro. Comparativo das Observações Conclusivas dos Comitês DESC, CERD e CEDAW. Plataforma DhESCA, AGENDE, FASE. Passo Fundo, Brasília, 2005.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL, MISEROR, MNDH, PAD e IFIBE. Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Estado Brasileiro. Brasília; Passo Fundo, 2007.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL. O cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Contra Informe da Sociedade Civil – Resumo executivo. Observações conclusivas do Comitê. Comentários. Brasília, 2003. 59 p.
- \_\_\_\_\_. Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: Informe 2006. Rio de Janeiro, 2007.
- PNUD. Declaração do Milênio. Brasília, 2000. Disponível em <[www.pnud.org.br/odm](http://www.pnud.org.br/odm)>. Acesso em out. 2006.
- POLANY, Karl. A Grande Transformação. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POULAIN, Jean-Pierre. Sociologias da Alimentação: os comedores e o espaço social alimentar. Série Nutrição. Florianópolis, Editora da UFSC, 2004.

- PRADO, Shirley D. et al. A Pesquisa sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. Ciência & Saúde Coletiva, v.15, n.1, Rio de Janeiro, jan. 2010.
- POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano. Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.
- PNUD. (2008). IDH do Brasil cresce; país é 70º no ranking. Reportagens Prima Página. Brasília, 18 dez. 2008.
- RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos para a democracia participativa. São Paulo: Cortez, 1998.
- RAPOPORT, Anatol. Lutas, Jogos e Debates. Brasília: UnB, 1980.
- ROMANO, Jorge O. Redes de Política Pública na Trajetória do Setor Público Agrícola Brasileiro. In BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio Pereira (orgs.). Análise Comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 139-172.
- \_\_\_\_\_. Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X/ UFRRJ, 2009.
- \_\_\_\_\_. Interesses Privados na Formulação e Implementação de Políticas Públicas para a Agricultura. In: SANTOS, R.; CARVALHO, L. F. e SILVA, F. C. (org.). Mundo Rural e Política: ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: Maria das Graças Rua e Maria Carvalho (org.). O Estudo da Política: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SABATIER, P. e SCHLAGER, E. Les Approches Cognitives des Politiques Publiques : perspectives américaines. Revue Française de Science Politique, v. 50, n. 2, 2000. p. 209-234.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Pelas Mão de Alice. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SARMIENTO, Fauto O. Diccionario de Ecología. Paisajes, Conservación y Desarollo Sustentable para Latinoamérica. Ecuador: Editorial Abya-Yala, 2001.
- SOUZA, Herbert de e RODRIGUES, Carla. A Alma da Fome é Política. Artigo Jornal do Brasil, 12 set. 1993. In: Ética e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1995. p.22 a 25.
- SOUZA, Herbert de. Poder do cidadão. Revista Democracia, n. 113, Ibase, Rio de Janeiro, 1995.
- \_\_\_\_\_. Entrevista Roda Viva. TV Cultura, São Paulo, 06 de janeiro de 1992.
- SAYAGO, Doris A. V. A Invenção Burocrática da Participação: Discursos e Práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília.
- SENNET, Richard. O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- SEN, Amartya K. e DRÈZE, Jean. Hunger and Public Action. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- SEN, Amartya K. Poverty and Famines. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José F. Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Gordos, Magros e o Fome Zero. O Globo, Rio de Janeiro, 3 jan. 2005.

- SILVA, José F. Graziano da; TAKAGI, Maya. Política pública e cidadania. In: Flávio Borges Botelho. (Org.). *Fome Zero - Políticas Públicas e Cidadania*. v. 1, p. 1-11, Brasília, UnB, 2004.
- SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Revista Estudos Avançados*, v. 9, n. 23. São Paulo: USP, jan./abr. 1995.
- SILVA, Enid R. A. da. *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para Discussão n. 1378. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- SOFIATTI, Deluciana. Os Espaços Públicos de Participação na Elaboração de Políticas Públicas: o caso do Conselho de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- SOUZA, Celina M. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, UFRGS, Porto Alegre, jul./dez. de 2006.
- \_\_\_\_\_. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- SOUZA, Herbert de. A Alma da Fome é Política. *Jornal do Brasil*, Caderno Fome, Rio de Janeiro, 12 set. 1993.
- SUREL, Yves. *Approches Cognitives*. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie e RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des Politiques Publiques*. 2. ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2006. p. 80-88.
- \_\_\_\_\_. L'Intégration Européenne vue par l'Approche Cognitive et Normative des Politiques Publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, 2000. p.235-254.
- \_\_\_\_\_. Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des Politiques Publiques. *Pouvoirs*, n. 87, 1998. p. 161-178.
- TAKAGI, Maya. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. 2006. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: Antônio Albino Canelas Rubim; Taiane Fernandes; Iuri Rubim. (Org.). *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*. Salvador: UFBA, 2010.
- \_\_\_\_\_. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. Resenha do livro *Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná (2004)*. *Rev. Sociologia e Política*. Curitiba, 25, p. 247-250, jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.
- TEIXEIRA, Ana Claudia e TATAGIBA, Luciana. Dinâmicas Participativas Institucionalizadas e Produção das Políticas Públicas. 6º Encontro da ABCP. Campinas, Unicamp, 2008.
- THOMAZINHO, Márcia Cristina Pereira da Silva; SÍCOLI, Juliana Lordello e SILVA, Kleber Wilson Valadares Felizardo da. Um Panorama da Desnutrição no Brasil nas Últimas Quatro Décadas. São Paulo: Fundação Abrinq-Save The Children, fev. de 2012. Acessado em abril de 2012, disponível: [www.fundabrinq.org.br](http://www.fundabrinq.org.br).
- VALLA, V. V.; ASSIS, M. e CARVALHO, M. Participação Popular e os Serviços de Saúde: o controle social como exercício da cidadania. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/ Fiocruz, 1993.

- VALENTE, Flávio Luiz S. (org). Fome e Desnutrição: determinantes sociais. São Paulo, Cortez Editora, 1986.
- VALENTE, Flávio Luiz S. A Política de Insegurança Alimentar e Nutricional. In ROCHA, Denise e BERNARDO, Maristela (orgs.). A Era FHC e o Governo Lula: Transição? Brasília: INESC, 2004. p. 391-420.
- \_\_\_\_\_. Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. O Direito à Alimentação. In: LIMA Junior, Jayme Benvenuto e ZETTERSTRÖM, Lena. Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Edições Loyola, 2002a.
- \_\_\_\_\_. Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002b.
- \_\_\_\_\_. A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90, no mundo e no Brasil. Rede Dia Mundial da Alimentação dos Povos de Língua portuguesa: Segurança Alimentar Nutricional e Sustentável, Combate à Fome, Má Distribuição de Renda e Injustiças Sociais, 1997.
- VALENTE, Flávio Luiz S. e BEGHIN, Nathalie. Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: subsídios para replicabilidade. Brasília: ABRANDH; FAO, set./2006.
- VALENTE, Flávio L. S; FRANCESCHINI, Thaís; BURITY, Valéria e CARVALHO, M. F. Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Módulos 1, 2, 3 e 4. Brasília: MDS, FAO, ÁGERE, ABRANDH, OPSAN, ago./nov. 2007.
- VALENTE, Flávio L. S; FRANCESCHINI, Thaís e BURITY, Valéria. A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada. Brasília: ABRANDH; FAO, dez./2007.
- VASCONCELOS, Francisco de A. G. de. Combate à Fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista Nutrição, v.18, n. 4, Campinas, jul./ag. 2005. Disponível em: <<www.scielo.br>>. Acesso em out. de 2006.
- VILLA, Marco Antônio. Vida e Morte no Sertão: História das Secas no Nordeste nos Séculos XIX e XX. São Paulo: Ática, 2000.
- WINDFUHR, Michael e JONSÉN, Jennie. Soberanía Alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Heidelberg, Alemanha: FIAN-Internacional e Heifer Internacional. 2005.
- ZIEGLER, J. The Right to Food: report by the special rapporteur on the right to food. Mission to Brazil. Genebra, Comissão de Direitos Humanos, 2003.
- ZIMMERMANN, Clóvis R. e LIMA, Jônia R. de. Direito Humano à Alimentação e Terra Rural. Organização: Plataforma Dhesca Brasil, Editora: Inesc. Colaboração: FIAN-Brasil e ABRANDH. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos, v. 3. Curitiba, dez./2008.
- ZIMMERMANN, Silvia A. A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – Democracia, Participação e Decisão Política. 2011. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

## **ANEXO I**

### **LISTA DOS ENTREVISTADOS**

#### **1) Valéria Torres Amaral Burity**

Data: 06/11/2010

Local: por telefone de Salvador-BA.

Consultora em direitos humanos e políticas públicas de SAN e vice-presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH<sup>69</sup>, também é advogada e autora de diversas publicações na área<sup>70</sup>.

#### **2) Gilmar Luiz Pastorio**

Data: 12/11/2010

Local: Câmara dos Deputados, Brasília

Assessor da primeira-vice-presidência da Câmara dos Deputados – deputado Marco Maia do PT/RS.

#### **3) Carlos Eduardo Oliveira de Souza Leite**

Data: 26/11/2010

Local: Hotel Nacional, por ocasião da III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Brasília.

Diretor do Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais – Sasop

#### **4) Naidison de Quintella Baptista**

Data: 26/11/2010

Local: Hotel Nacional, por ocasião da III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Brasília.

Observação: conversa mais rápida, pois estava indo para o aeroporto

Há mais de 20 anos atua na ONG Movimento de Organização Comunitária – MOC como técnico em desenvolvimento comunitário, assessorando movimentos sociais, organizações e grupos populares nas áreas de desenvolvimento local, segurança alimentar e nutricional, tecnologia social e geração de emprego e renda.

#### **5) Marcelo Montenegro**

Data: 25/11/2010

Local: Hotel Nacional, por ocasião da III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Brasília.

Técnico ActionAid

#### **6) Maria Emilia Pacheco**

Data: 08/12/2010

Local: Consea (anexo da presidência da República), Brasília.

É a atual presidente do Consea, Membro da Articulação Nacional de Agroecologia – ANA e do Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional – FBSSAN.

---

<sup>69</sup> Importante ONG situada em Brasília fundada por Flávio Valente, atualmente presidindo a FIAN Internacional, e Nathalie Beghin, décima entrevistada.

<sup>70</sup> Consultar [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br).

**7) Deputado José Nazareno Cardeal Fonteles**

Data: 08/12/2010

Local: Congresso Nacional, anexo da Câmara dos Deputados.

Deputado Federal PT-Piauí e presidente da Frente

**8) Celso Marcatto**

Data: 09/12/2010

Local: por skype

Consultor ActionAid Internacional.

**9) Meiry Andrea Borges David**

Data: 14/12/2010

Local: Rede de Educação Cidadã da presidência da República, Brasília.

Atualmente trabalha na RECID.

**10) Nathalie Beghin**

Data: 17/12/2010

Local: Oxfam, Brasília.

Conselheira e atualmente consultora do Inesc.

**11) Renato Sérgio Jamil Maluf**

Data: 23/11/2010 e 20/12/2010

Local: Consea, anexo da presidência, Brasília e skype a segunda.

Conselheiro e Professor.

**12) Glauce Arzua**

Data: 06/01/2011

Local: skype.

Coordenadora da área de comunicação da ActionAid

**13) Edélcio Vigna de Oliveira**

Data: 18/05/2011

Local: Brasília - Inesc

Conselheiro e Coordenador Inesc

**14) Anelise Rizzolo de Oliveira Pinheiro**

Data: 01/06/2011

Local: Faculdade de Ciências da Saúde – UnB

Conselheira e Professora da UnB

**15) Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano**

Data: 08/06/2011

Local: Ipea – Brasília

Pesquisadora Ipea

**16) Enid Rocha Andrade da Silva**

Data: 15/06/2011

Local: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Assessoria da Ministra.

Assessora Ministra

**17) Newton Narciso Gomes Junior**

Data: 20/06/2011

Local: Departamento de Serviço Social – UnB  
Professor UnB.

**18) Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine**

Data: 22/06/2011

Local: Departamento de Nutrição da UnB.  
Conselheira e Professora UnB

**19) Guilherme Costa Delgado**

Data: 04/07/2011

Local: residência do entrevistado, Brasília.  
Pesquisador Ipea.

**20) Christiane Gasparini Araujo Costa**

Data: 12/08/2011 (duração de apenas 30 min, pois estava em pleno Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Contexto da Política de Desenvolvimento Urbano)

Local: Brasília, Ermida Dom Bosco  
Técnica do Instituto Polis e Conselheira

Além dessas entrevistas, que foram realizadas em Brasília e caracterizadas por uma entrevista com dia, hora e local determinado, com um tempo disponibilizado pelo(a) entrevistado(a) para responder aos indagamentos, também foram realizadas conversas informais, ou curtas entrevistas às quais não foi possível dar continuidade por diversas razões: seja pela disponibilidade do entrevistado quanto do entrevistador. Foram eles, em ordem alfabética: Aloísio Melo (atualmente Representante do Ministério da Fazenda no Conselho, foi durante quase todos os dois mandatos de Lula o coordenador da secretaria executiva do Consea); Flávio Valente (constantemente estava na FAO para articular uma série de projetos, inclusive o próprio nascimento da ABRANDH); José Graziano da Silva (também da FAO, fui testemunha ocular das reuniões do governo de transição e sua articulação para montar o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, bem como para transformar o Fome Zero de projeto para programa de governo); José Tubino (ex-representante da FAO no Brasil justamente no início do governo de Lula, responsável pelo meu aprendizado sobre o tema da SAN, por quem tenho grande respeito e gratidão pela experiência pela qual passei nos quase 4 anos trabalhando na Representação da FAO no Brasil como Consultor entre fins de 2002 e meados de 2006); Francisco Menezes (também aprendi muito com este carioca responsável pelo tema da SAN no Ibase, ex-presidente do Consea, com mestrado no CPDA/UFRRJ sobre o tema); Elimar Pinheiro do Nascimento (eterno professor); Roberto Pires e Joana Alencar ambos do Ipea, instituição em que pude realizar a pesquisa quantitativa sobre o Consea, com a qual pude engrossar a análise sobre o Conselho na tese.

## ANEXO II

### QUESTIONÁRIO PARA CONSELHEIROS DO CONSEA Projeto Institucionalização da Participação Social no Brasil – IPEA

#### Observação para facilitar o preenchimento:

**Setor** - Considere o termo “setor” como sendo aquele estabelecido para fins de composição deste conselho: representantes do poder público e da sociedade civil, sendo esta última subdividida **de acordo com as especificações de cada Conselho**.

**Base de apoio** – Considere como “base de apoio” o grupo principal de pessoas representadas pelo (a) conselheiro (a).

#### BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)

##### 1) Sexo:

1. ( ) Masculino      2. ( ) Feminino

##### 2) Cor/raça (marque apenas uma alternativa):

1. ( ) branca    2. ( ) preta    3. ( ) amarela    4. ( ) parda    5. ( ) indígena

##### 3) Escolaridade:

- |                           |                             |                            |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1. ( ) Ensino fundamental | 2. ( ) Ensino médio         | 3. ( ) Superior incompleto |
| 4. ( ) Superior completo  | 5. ( ) Especialização       | 6. ( ) Mestrado incompleto |
| 7. ( ) Mestrado completo  | 8. ( ) Doutorado incompleto | 9. ( ) Doutorado completo  |

##### 4) Qual sua religião ou culto? \_\_\_\_\_

##### 5) Faixa Etária:

- |                        |                        |                        |
|------------------------|------------------------|------------------------|
| 1. ( ) até 20 anos     | 2. ( ) de 21 a 30 anos | 3. ( ) de 31 a 40 anos |
| 4. ( ) de 41 a 60 anos | 5. ( ) mais de 60 anos |                        |

##### 6) Renda Familiar Mensal (Média)

- |                                     |                                   |                                     |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 1. ( ) Abaixo de R\$ 500,00         | 2. ( ) De R\$ 500,00 até 1.500,00 | 3. ( ) De R\$ 1.501,00 até 2.500,00 |
| 4. ( ) De R\$ 2.501,00 até 4.000,00 | 5. ( ) De R\$ 4.001,00 a 8.000,00 | 6. ( ) De R\$ 8.001,00 a 12.000,00  |
| 7. ( ) Acima de R\$ 12.001,00       | 8. ( ) Não sabe                   |                                     |

##### 7) Município/UF de residência: \_\_\_\_\_

##### 8) Situação no Conselho

- |                 |                     |
|-----------------|---------------------|
| 1. ( ) Titular  | 2. ( ) Suplente     |
| 3. ( ) Não sabe | 4. ( ) Outros _____ |

##### 9) Setor de representação a que pertence:

1. ( ) Governo - Qual órgão? \_\_\_\_\_  
2. ( ) Sociedade Civil – Qual órgão/entidade? \_\_\_\_\_  
3. ( ) Não sabe

##### 10) Há quanto tempo é conselheiro(a) deste Conselho? (tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado).

- |                       |                        |                               |
|-----------------------|------------------------|-------------------------------|
| 1. ( ) Menos de 1 ano | 2. ( ) De 1 a 3 anos   | 3. ( ) De 4 a 6 anos          |
| 4. ( ) De 7 a 10 anos | 5. ( ) Mais de 10 anos | 6. ( ) Não sabe/não se aplica |

##### 11) No seu período neste conselho, já representou outros setores?

1. ( ) Não.    2. ( ) Sim.

**11.1) Se respondeu SIM na questão 11 (anterior), informe quais setores:**

1. ( ) Governo
2. ( ) Sociedade Civil
3. ( ) Não sabe

**12) Além deste Conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros Conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?**

1. ( ) Não
2. ( ) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho
3. ( ) Sim. Sou conselheiro (a) de outros conselhos. **Quais? (informe apenas se municipal, estadual, ou federal):** \_\_\_\_\_

**BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)**

**13) Como você considera a composição do conselho em relação a cada um dos itens abaixo?**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe/ Não se aplica
1. Número total de conselheiros(as)	( )	( )	( )	( )	( )
2. Diversidade de setores representados	( )	( )	( )	( )	( )
3. Número de conselheiros(as) em cada setor	( )	( )	( )	( )	( )
4. Forma de escolha das entidades com assento no conselho	( )	( )	( )	( )	( )
5. Forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades	( )	( )	( )	( )	( )

**14) Na sua atuação no Conselho, que interesses você defende *prioritariamente*?**

**Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um “X” sua 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> opção para os itens abaixo:**

	1 <sup>a</sup> opção	2 <sup>a</sup> opção	3 <sup>a</sup> opção
1. Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	( )	( )	( )
2. Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
3. Interesses do meu setor	( )	( )	( )
4. Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	( )	( )	( )
5. Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
6. Não sabe	( )	( )	( )
7. Outros _____	( )	( )	( )

**15) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do conselho, segundo a tabela abaixo (Marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor):**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe/ Não se aplica
1. Governo	( )	( )	( )	( )	( )
2. Sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )

**16) No exercício do seu mandato como conselheiro(a) você tem alguma base de apoio?**

1. ( ) Sim. Qual(is) \_\_\_\_\_
2. ( ) Não
3. ( ) Não sabe

**17) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?**

1. ( ) Não tenho base de apoio
2. ( ) Nunca
3. ( ) Raramente
4. ( ) Às vezes
5. ( ) Com frequência
6. ( ) Sempre
7. ( ) Não sabe

**18) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio? (Marque as 3 principais)**

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 1. ( ) Não tenho base de apoio    | 2. ( ) Telefona                         |
| 3. ( ) E-mail/ lista de discussão | 4. ( ) Reuniões presenciais             |
| 5. ( ) Conversas pessoais         | 6. ( ) Orkut, Facebook, Twitter e afins |
| 7. ( ) Home page institucional    | 8. ( ) Carta/ Ofício                    |
| 9. ( ) Fax                        | 10. ( ) Mensagem (Torpedo/ SMS)         |
| 11. ( ) Não sabe                  | 12. ( ) Outra: _____                    |

**19) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:**

**I – Definir/ sustentar posicionamento no Conselho:**

- |                       |                  |                                |
|-----------------------|------------------|--------------------------------|
| 1. ( ) Nunca          | 2. ( ) Raramente | 3. ( ) Às vezes                |
| 4. ( ) Frequentemente | 5. ( ) Sempre    | 6. ( ) Não sabe/ não se aplica |

**II – Relatar os debates/ deliberações do Conselho:**

- |                       |                  |                                |
|-----------------------|------------------|--------------------------------|
| 1. ( ) Nunca          | 2. ( ) Raramente | 3. ( ) Às vezes                |
| 4. ( ) Frequentemente | 5. ( ) Sempre    | 6. ( ) Não sabe/ não se aplica |

**III – Prestar contas sobre a sua atuação no Conselho:**

- |                       |                  |                                |
|-----------------------|------------------|--------------------------------|
| 1. ( ) Nunca          | 2. ( ) Raramente | 3. ( ) Às vezes                |
| 4. ( ) Frequentemente | 5. ( ) Sempre    | 6. ( ) Não sabe/ não se aplica |

**IV – Construir/Fortalecer articulações:**

- |                       |                  |                                |
|-----------------------|------------------|--------------------------------|
| 1. ( ) Nunca          | 2. ( ) Raramente | 3. ( ) Às vezes                |
| 4. ( ) Frequentemente | 5. ( ) Sempre    | 6. ( ) Não sabe/ não se aplica |

**BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO**

**20) Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores?**

- |                       |                  |                               |
|-----------------------|------------------|-------------------------------|
| 1. ( ) Nunca          | 2. ( ) Raramente | 3. ( ) Às vezes               |
| 4. ( ) Frequentemente | 5. ( ) Sempre    | 6. ( ) Não sabe/não se aplica |

**21) Avalie a influência da atuação do Conselho em relação a:**

	Muito significativa	Significativa	Pouco Significativa	Não tem influência	Não Sabe
1. Agenda do Congresso	( )	( )	( )	( )	( )
2. Políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário	( )	( )	( )	( )	( )
3. Políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	( )	( )	( )	( )	( )
4. Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona	( )	( )	( )	( )	( )
5. Iniciativas da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )
6. Percepção da opinião pública sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

**22) Em geral, os assuntos tratados no Conselho são facilmente compreendidos por todos os(as) conselheiros(as)?**

1. ( ) Não                  2. ( ) Sim, parcialmente                  3. ( ) Sim, plenamente

**23) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros?**

1. ( ) Não                  2. ( ) Sim, parcialmente                  3. ( ) Sim, plenamente

**24) Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo na atuação do Conselho? (Marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor)**

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/ Não se aplica
1. Governo	( )	( )	( )	( )	( )	( )
2. Sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )	( )

**25) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do Conselho (Marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor/ segmento):**

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não Sabe/ Não se aplica
1. Secretaria executiva	( )	( )	( )	( )	( )
2. Meios de comunicação e divulgação (informes, website, publicações)	( )	( )	( )	( )	( )
3. Regimento interno e Resoluções	( )	( )	( )	( )	( )
4. Presidência	( )	( )	( )	( )	( )
5. Plenária	( )	( )	( )	( )	( )
6. Comissões Temáticas	( )	( )	( )	( )	( )

**26) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo Conselho? (Marque no máximo 3 alternativas)**

1. ( ) Pouco tempo de discussão nas reuniões
2. ( ) Reuniões muito esparsas
3. ( ) Excesso de reuniões
4. ( ) Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
5. ( ) Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
6. ( ) Questões políticas alheias à agenda do Conselho
7. ( ) Excesso de burocracia
8. ( ) Divergência nas opiniões dos conselheiros
9. ( ) Baixa prioridade política por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
10. ( ) Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros
11. ( ) O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
12. ( ) Outras \_\_\_\_\_

**27) Quais os principais pontos fortes na atuação do Conselho?**

**28) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conselho?**

**29) Espaço para considerações adicionais bem como críticas e sugestões sobre este questionário.**

**Muito obrigado!**

## **ANEXO III**

### **INSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

#### **1. Institucionalidade do governo federal**

Presidência da República Federativa do Brasil: encontram-se a Casa Civil (responsável pela coordenação e integração dos programas e ações do governo federal); o Consea (diretamente ligado à presidência, com sede no anexo do Palácio do Planalto); a secretaria geral (responsável por boa parte das relações com as organizações sociais); o Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA; a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE (que abriga o Ipea, que desenvolve atividades de pesquisa e análise de políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional) e a Secretaria dos Direitos Humanos – SDH (que coordena a Política Nacional de Direitos Humanos).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA: tem a missão de promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio brasileiro. Vinculam-se ao ministério a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (encarregada de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, apoiando a agricultura familiar e populações em situação de insegurança alimentar e nutricional) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (que coordena o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA, incluindo a segurança alimentar e nutricional)

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA: responsável por políticas de reforma agrária por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, promoção do desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares e demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas. Coordena os Programas Territórios da Cidadania<sup>71</sup>, de Aquisição de Alimentos – PAA (juntamente com o MDS, CONAB/MAPA, MPOG, MF e MEC), Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, entre outros. No âmbito do MDA também se encontra o Projeto Dom Hélder Câmara (ações no semiárido) e o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD (pesquisas em SAN).

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS: responsável pela assistência social (Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS), segurança alimentar e nutricional (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN) e pelos programas de transferência de renda (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC), como o Bolsa-Família. No âmbito do MDS também se encontra a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan.

Ministério da Educação – MEC: responsável pela Educação Básica e Superior no Brasil. Vinculam-se ao ministério o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e as Universidades Federais (várias universidades brasileiras, inclusive estaduais e privadas, pesquisam o tema da segurança alimentar e nutricional).

---

<sup>71</sup> Conjunto de 180 ações em diversas áreas que envolve a segurança alimentar e nutricional em 120 territórios rurais que em 2009 apresentavam baixo índice de desenvolvimento humano.

Ministério do Meio Ambiente – MMA: responsável pela política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, política nacional de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas e pelo zoneamento ecológico-econômico. O tema da Segurança Alimentar e Nutricional também é presente no ministério.

Ministério da Saúde - MS: ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da população brasileira. Vinculam-se a este ministério a Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição – CGPAN (ligada à Secretaria de Atenção à Saúde, é responsável pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN e coordena o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN e outras ações de promoção da alimentação saudável); Fundação Nacional de Saúde – FUNASA (promove ações de saneamento e de saúde dos povos indígenas); Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (promove ações de controle sanitário da produção e da comercialização de produtos alimentares); Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ (desenvolve pesquisas na área de saúde pública, que inclui a segurança alimentar e principalmente nutricional).

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE: responsável pelas políticas e emprego e geração de renda, combate ao trabalho escravo e infantil no país. Coordena o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT e ações na área de Economia Solidária.

Ministério da Integração Nacional – MI: responsável pelos programas de desenvolvimento regional e ações de defesa civil, obras contra as secas e de infraestrutura hídrica. Nele encontra-se a Secretaria Nacional de Defesa Civil (responsável pelo Sistema Nacional de Defesa Civil que presta atendimento imediato à população em caso de desastres naturais); Secretaria Nacional de Infraestrutura Hídrica (coordena a Política Nacional de Irrigação) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS (atuação no semiárido com obras de proteção contra as secas e inundações, irrigação e assistência às populações atingidas por calamidades públicas) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF (atuação no nordeste, implantando projetos de irrigação e de aproveitamento dos recursos hídricos, aplicação de novas tecnologias, diversificação de culturas, recuperação de áreas degradadas, capacitação e treinamento de produtores rurais).

Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT: responsável pela política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação e pela política nacional de biossegurança por meio da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBIO (instância colegiada que presta apoio técnico consultivo ao governo federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança relativa a organismos geneticamente modificados – OGM). Inclui também a Coordenação-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento de Segurança Alimentar e Nutricional – CGSA (ações de estímulo à pesquisa e projetos na área).

Ministério das Relações Exteriores – MRE: responsável pela política externa brasileira. Vinculado ao ministério encontra-se a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFome (articulação com os temas da Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive o Direito Humano à Alimentação Adequada, reforma agrária e agricultura familiar, pesca artesanal, diálogo com a sociedade civil e assistência humanitária internacional).

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG: coordena a gestão pública e o orçamento do governo federal no Brasil. Vincula-se ao ministério o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (principal provedor de dados e informações do país sobre várias dimensões de segurança alimentar e nutricional).

## **2. Redes sociais e organizações da sociedade civil de âmbito nacional**

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN: congrega diferentes setores da sociedade civil ([www.fbsan.org.br](http://www.fbsan.org.br)).

Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Plataforma DHESCA Brasil: coleta e apura denúncias de violações, identificando mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar essas violações; as recomendações são encaminhadas às autoridades públicas e aos organismos internacionais de direitos humanos. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural impulsiona a promoção e exigibilidade do DHAA.

Articulação Nacional de Agroecologia – ANA: movimentos, redes e organizações engajadas na promoção da agroecologia, agricultura familiar e alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural. ([www.agroecologia.org.br](http://www.agroecologia.org.br))

Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA: congrega cerca de 700 organizações da sociedade civil que trabalham com tecnologias alternativas de convivência com o Semiárido brasileiro ([www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)).

Via Campesina: movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas. A Via Campesina Brasil é composta pelos seguintes movimentos: MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ([www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)); MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens ([www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br)); MMC - Movimento de Mulheres Camponesas ([www.mmcbrazil.com.br](http://www.mmcbrazil.com.br)); CPT - Comissão Pastoral da Terra ([www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br)).

ABONG – Associação Brasileira de ONGs ([www.abong.org.br](http://www.abong.org.br))

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária ([www.reformaagraria.org.br](http://www.reformaagraria.org.br))

ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos ([www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br))

AÇÃO DA CIDADANIA – Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida ([www.acaodacidadania.com.br](http://www.acaodacidadania.com.br))

Ação Educativa ([www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org))

Ação Fome Zero ([www.acafomezero.org.br](http://www.acafomezero.org.br))

ActionAID Brasil ([www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br))

AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento ([www.agende.org.br](http://www.agende.org.br))

AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras ([www.articulacaodemulheres.org.br](http://www.articulacaodemulheres.org.br))

AMNB – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia ([www.agroecologia.org.br](http://www.agroecologia.org.br))

APOINME – Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

AS-PTA – Assessoria em Projetos de Tecnologia Alternativa ([www.aspta.org.br](http://www.aspta.org.br))

ASA – Articulação no Semiárido Brasileiro: ([www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)).  
ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição ([www.asbran.org.br](http://www.asbran.org.br))  
Associação Juízes para a Democracia ([www.ajd.org.br](http://www.ajd.org.br))  
CAPOIB – Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil  
([cupoib@tba.com.br](mailto:cupoib@tba.com.br))  
Cáritas Brasileira ([www.caritasbrasileira.org](http://www.caritasbrasileira.org))  
CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza ([www.cdvhs.org.br](http://www.cdvhs.org.br))  
CEAP – Centro de Educação e Assessoramento Popular ([www.ceap-rs.org.br](http://www.ceap-rs.org.br))  
CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social  
CERESAN – Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional  
([www.ufrrj.br/cpda/ceresan](http://www.ufrrj.br/cpda/ceresan))  
CFÊMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria ([www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br))  
CFN – Conselho Federal de Nutricionistas ([www.cfn.org.br](http://www.cfn.org.br))  
CIMI – Conselho Indigenista Missionário ([www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br))  
CJC – Centro Josué de Castro ([www.josuedecastro.org.br](http://www.josuedecastro.org.br))  
CJG – Centro de Justiça Global ([www.global.org.br](http://www.global.org.br))  
CMP – Central dos Movimentos Populares ([cmpnac@uol.com.br](mailto:cmpnac@uol.com.br))  
CNASI – Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil ([www.cnbb.org.br](http://www.cnbb.org.br))  
CNTSS – Confederação Nacional de Trabalhadores em Seguridade Social  
COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida ([www.coepbrasil.org.br](http://www.coepbrasil.org.br))  
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
([www.coiab.com.br](http://www.coiab.com.br))  
Comissão Brasileira de Justiça e Paz ([www.cbjp.org.br](http://www.cbjp.org.br))  
CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
([www.conaq.org.br](http://www.conaq.org.br))  
Conectas Human Rights ([www.conectas.org](http://www.conectas.org))  
CNPA – Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores  
CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs ([www.conic.org.br](http://www.conic.org.br))  
CONTAG – Confederação dos Trabalhadores da Agricultura ([www contag.org.br](http://www contag.org.br))  
CPT – Comissão Pastoral da Terra ([www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br))  
CRIOLA – Organização de Mulheres Negras ([www.criola.org.br](http://www.criola.org.br))  
DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais ([www.deser.org.br](http://www.deser.org.br))  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos  
([www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br))  
ESPLAR – Centro de Pesquisa e Assessoria ([www.esclar.org.br](http://www.esclar.org.br))  
FASE – Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional ([www.fase.org.br](http://www.fase.org.br))  
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania Segurança Alimentar e Nutricional  
([www.fbsan.org.br](http://www.fbsan.org.br))  
FENACELBRA – Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil  
([www.doencaceliaca.com.br](http://www.doencaceliaca.com.br))  
FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos ([www.direitos.org.br](http://www.direitos.org.br))  
FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul  
([www.fetrafsul.org.br](http://www.fetrafsul.org.br))  
FIAN Brasil - Rede de Informação e Ação pelo Direito Humano a se Alimentar  
([www.fian.org.br](http://www.fian.org.br))  
FNRA – Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo  
Fórum Social Mundial ([www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br))  
FPA – Fundação Perseu Abramo ([www.fpa.org.br](http://www.fpa.org.br))  
Fundação Instituto de Direitos Humanos ([www.idh.org.b](http://www.idh.org.b))

GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares ([www.gajop.org.br](http://www.gajop.org.br))  
GELEDÉS – Instituto da Mulher Negra ([www.geledes.org.br](http://www.geledes.org.br))  
Greenpeace Brasil ([www.greenpeace.org.br](http://www.greenpeace.org.br))  
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico ([www.gta.org.br](http://www.gta.org.br))  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas ([www.ibase.br](http://www.ibase.br))  
IDACO – Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária ([www.idaco.org.br](http://www.idaco.org.br))  
IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor ([www.idec.org.br](http://www.idec.org.br))  
INAGRODF – Instituto de Estudos Agrários e Combate à Pobreza (<http://inagrodf.com.br>)  
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos ([www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br))  
Instituto Ethos ([www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br))  
INSTITUTO PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br))  
Instituto Socioambiental ([www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org))  
Instituto TerraMar ([www.terramar.org.br](http://www.terramar.org.br))  
IPDH – Instituto Palmares de Direitos Humanos ([www.palmaraes.org.br](http://www.palmaraes.org.br))  
IRPA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada ([www.irpaa.org](http://www.irpaa.org))  
Justiça Global ([www.global.org.br](http://www.global.org.br))  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens ([www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br))  
MAMA - Movimento de Articulação de Mulheres da Amazônia  
MEB – Movimento de Educação de Base ([www.meb.org.br](http://www.meb.org.br))  
MESA BRASIL SESC ([www.mesabrasil.sesc.com.br](http://www.mesabrasil.sesc.com.br))  
MIQCB - Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu ([www.miqcb.org.br](http://www.miqcb.org.br))  
MISEREOR Brasil ([www.misereor.de](http://www.misereor.de))  
MMC Brasil – Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil ([www.mmcbrazil.com.br](http://www.mmcbrazil.com.br))  
MNDH – Movimento Nacional pelos Direitos Humanos ([www.mndh.org.br](http://www.mndh.org.br))  
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
MOC – Movimento de Organização Comunitária  
MPA – Movimento de Pequenos Agricultores ([mpanacional@brturbo.com](mailto:mpanacional@brturbo.com))  
MSF – Médicos Sem Fronteiras ([www.msf.org.br](http://www.msf.org.br))  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ([www.mst.org.br](http://www.mst.org.br))  
MTL – Movimento Terra, Trabalho e Liberdade ([fjoama@aol.com](mailto:fjoama@aol.com) ou [zelitomtl@bol.com.br](mailto:zelitomtl@bol.com.br))  
OPSAN – Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição ([www.unb.br/fs/opsan](http://www.unb.br/fs/opsan))  
OXFAM ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Pastoral da Criança ([www.pastoraldacrianca.org.br](http://www.pastoraldacrianca.org.br))  
Plataforma DHESCA Brasil ([www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br))  
REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos ([www.rebrip.org.br](http://www.rebrip.org.br))  
Rede Brasil de Direitos Humanos ([www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br))  
Rede de Educação Cidadã – Talher Nacional ([www.recid.org.br](http://www.recid.org.br))  
Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde  
Rede Social de Justiça e Direitos Humanos ([www.social.org.br](http://www.social.org.br))  
RENAP – Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares ([www.grupos.com.br/group/renap](http://www.grupos.com.br/group/renap))  
RENAS – Rede Evangélica Nacional de Ação Social ([www.renas.org.br](http://www.renas.org.br))  
SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais ([www.sasop.org.br](http://www.sasop.org.br))

SINPAF – Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Instituição de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário [sinpaf@sinpaf.com.br](mailto:sinpaf@sinpaf.com.br)  
SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia ([www.soscorpo.org.br](http://www.soscorpo.org.br))  
TERRA DE DIREITOS ([www.terradedireitos.org.br](http://www.terradedireitos.org.br))  
VISÃO MUNDIAL ([www.visaomundial.org.br](http://www.visaomundial.org.br))

## ANEXO IV

**Quadro 12: Legislação principal sobre SAN, 1993 a 2011**

Identificação	Data	Situação	Ementa
Emenda Constitucional nº 064/2010	4/2/2010	Vigente	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social
Losan – Lei 11.346	15/9/2006	Vigente	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, e dá outras providências
Lei 10.869	13/5/2004	Vigente	Dispõe sobre a organização da presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências
Lei 10.683	28/5/2003	Vigente	Dispõe sobre a organização da presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências
Dec. 7.272/2010	25/8/2010	Vigente	Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sisan com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Dec. 6.273/2007	23/11/2007	Vigente	Cria, no âmbito do Sisan, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
Dec. 6.272/2007	23/11/2007	Vigente	Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)
Dec. 6.245/2007	22/10/2007	Revogado	Acrescenta o art. 8º ao Dec. 5.079, de 12 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Consea
Dec. 5.303/2004	10/12/2004	Revogado	Dá nova redação ao art. 3º do Dec. 5.079, de 12 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição estruturação, competência e funcionamento do Consea
Dec. 5.079/2004	12/5/2004	Revogado	Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Consea, e dá outras providências
Dec. 5.024/2004	23/3/2004	Revogado	Acresce parágrafo ao art. 3º do Dec. 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Consea, dá outras providências
Dec. 4.848/2003	29/9/2003	Revogado	Acresce inciso ao caput do art. 3º do Dec. 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Consea
Dec. 4.794/2003	25/7/2003	Revogado	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do gabinete do ministro de Estado extraordinário de segurança alimentar e combate à fome, e dá outras providências
Dec. 4.582/2003	30/1/2003	Revogado	Regulamenta o funcionamento do Consea, e dá outras providências
Dec. 1.366/1995	12/1/1995	Revogado	Dispõe sobre o programa Comunidade Solidária e dá outras providências
Dec. 1.098/1994	25/3/1994	Revogado	Aprova o Regimento Interno do Consea e dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º do Dec. 807, de 24 de abril

			de 1993, que institui o Consea
Dec. 859/1993	6/7/1993	Revogado	Altera o art. 4º do Dec. 807, de 24 de abril de 1993, que institui o Consea
Dec. 837/1993	11/6/1993	Revogado	Acresce parágrafo único ao art. 3º do Dec. 807, de 24 de abril de 1993, que institui o Consea
Dec. 807/1993	24/4/1993	Revogado	Institui o Consea e dá outras providências
Portaria 960	10/12/2004	Vigente	Aprova o Regimento Interno do Consea
Resolução do Consea n. 3	7/6/2005	Vigente	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a apreciação de matéria pelo Consea

Fonte: Elaboração própria, a partir das páginas eletrônicas [www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação) e [www4.planalto.gov.br/consea](http://www4.planalto.gov.br/consea).

Nota: Inclui os já revogados para verificar a evolução institucional.