

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

OS ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CONSELHO ESTADUAL
DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO RIO DE JANEIRO.

DELUCIANA SOFIATTI

RIO DE JANEIRO, 2005

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE

OS ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CONSELHO ESTADUAL
DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO RIO DE JANEIRO

AUTORA: DELUCIANA SOFIATTI

Sob a Orientação do Professor

Nelson Giordano Delgado

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de **Mestre**
em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

Agosto de 2005

363.192098 Sofiatti, Deluciana
153 Os espaços públicos de
S681e participação na elaboração de
T políticas públicas : o caso do
Conselho Estadual de Segurança
Alimentar do Rio de Janeiro /
Deluciana Sofiatti. - 2005.
116 f.

Orientador: Nelson Giordano
Delgado.

Dissertação (mestrado) -
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Ciências
Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 99-106.

1. Conselho Estadual de
Segurança Alimentar do Rio de
Janeiro - Teses. 2. Segurança
alimentar - Brasil - Teses. I.
Delgado, Nelson Giordano. II.
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. III. Título.

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

DELUCIANA SOFIATTI

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de Concentração Estado Atores e Políticas de Desenvolvimento, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 22/08/2005

Nelson Giordano Delgado, Dr. UFRRJ

David Basso, Dr. UNIJUÍ

Regina Ângela Landim Bruno, Dr. UFRRJ

*DEDICO À
MINHA MÃE,
MEUS IRMÃOS,
CUNHADOS, SOBRINHOS E
AO MEU PAI (EM MEMÓRIA).*

AGRADECIMENTOS

Principalmente a Deus, pela força de vontade que me destes e pela vida para chegar aqui.

Em especial à minha família, que não mediu esforços, para que este objetivo se realizasse. E ao meu pai, ausente, que mesmo distante me acompanhou e sonhou viver este momento.

Ao professor Nelson Giordano Delgado, pela amizade e pelos esforços despendidos na orientação para realização deste trabalho.

Ao professor Renato Maluf, pelo carinho, disposição e pelas riquíssimas informações que contribuíram na construção desta pesquisa.

A banca examinadora de defesa desta dissertação, em especial a professora Regina Bruno pelo carinho e por estar, desde a defesa do meu projeto de dissertação, acompanhando o desenvolvimento desse trabalho e ao professor David Basso, que esteve presente desde a minha graduação.

Aos demais professores do CPDA, que de alguma forma estiveram presentes me incentivando.

Em especial aos conselheiros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (CONSEA) que foram entrevistados por mim, pela disposição e empenho contribuindo na elaboração deste trabalho.

Aos amigos, em especial à Maria Helena Alves, Margarita Viana Rodrigues, Juliana Speranza e Regina Camargos, que se tornaram minhas irmãs por opção e a todos os amigos que estiveram sempre ao meu lado, não medindo esforços em me apoiar.

Ao Ilson da Xérox, pelo bom humor e amizade, em todos os momentos que procuramos seu serviço.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I: A REPRESENTAÇÃO SOCIAL NOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO	15
1.1 - Conselhos Gestores: A formação de novos espaços públicos de participação...	15
1.2 - Representação: Uma prática social de participação.....	19
1.3 - Os espaços públicos de participação.....	21
CAPÍTULO II: AS ORIGENS DO CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	33
2.1 - A evolução do conceito de segurança alimentar.....	34
2.1.1 - <i>O tema da Segurança Alimentar no Brasil.....</i>	<i>38</i>
2.2 - As origens do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	40
2.2.1 - <i>A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</i>	<i>43</i>
2.3 - A extinção do CONSEA Nacional.....	45
2.4 - A criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional	49
2.5 - A recriação do CONSEA Nacional em 2003	50
2.5.1 - <i>A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	<i>54</i>
2.6 - O CONSEA em 2004.....	59
CAPÍTULO III: O CONTEXTO INSTITUCIONAL E HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO CONSEA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	63
3.1 - Contextualizando a Política de Segurança Alimentar no Estado do Rio de Janeiro	64
3.2 - A Criação do Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro .	68
3.2.1 - <i>Como se articulou a I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	<i>73</i>
3.3 - Análise da Atuação do CONSEA do Rio de Janeiro na política de Segurança Alimentar Estadual.....	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	99
ANEXO I.....	107
ANEXO II	108
ANEXO III.....	111

RESUMO

SOFIATTI, Deluciana. **Os espaços públicos de participação na elaboração de políticas públicas: O caso do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro.** Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade: UFRRJ, 2005. 116p. (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

A presente dissertação analisa o Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro (CONSEA), verificando o contexto de sua origem e seu posterior desempenho como um espaço público de participação. Para tal investigou-se os mecanismos utilizados na escolha dos representantes dos segmentos da sociedade civil e do poder público, observando-se ainda a conexão entre representantes e representados e entre participação e representação. Buscou-se questionar a representação do CONSEA/RJ no seu papel de atuar na garantia de interesses da coletividade, ou em contraposição aos seus objetivos formais na negociação de interesses corporativos. A análise foi realizada junto aos representantes do CONSEA/RJ e de acordo com a avaliação dos mesmos. Os resultados obtidos indicam que o CONSEA/RJ não se firmou ainda como um espaço público suficientemente amadurecido de participação.

Palavras-chaves: Espaços públicos de participação, Segurança Alimentar, Políticas Públicas.

ABSTRACT

SOFIATTI, Deluciana. **The public spaces of participation in the elaboration of the public politics: The case of the State Council of Safety Alimentary of Rio de Janeiro.** Post Graduation Course in Agriculture and Society Development: UFRRJ, 2005. 116p. (Mastership Dissertation in Agriculture and Society Development).

The present dissertation analyses the Security Food Council from the State of Rio de Janeiro (CONSEA), examining the Council context origin and its performance as a place of general participation. Also the mechanisms used to choose the commission, representatives from the Community and Government segments, observing the connection between them, their representation and participation. Searching questions about the CONSEA/RJ representation, in its role of acting in the community interests guarantee, or against the Council own principles, to help with corporative interests. The analysis was based on the evaluation of the CONSEA/RJ members, themselves. The results showed that CONSEA/RJ is not yet a Council with enough participation.

Key words: Public spaces of participation, Safety Alimentary, Public Politics.

INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, mudanças importantes na forma de conceber as políticas públicas, tanto no âmbito nacional como internacional, têm induzido a formação de conselhos consultivos ou deliberativos para a elaboração e implementação de políticas públicas, visando, sobretudo, uma maior descentralização das decisões. Alguns pesquisadores têm considerado estes conselhos como uma das principais inovações institucionais que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil. Seus princípios remeteriam às expectativas da sociedade brasileira, evidenciadas no decorrer das décadas de 70 e 80, quanto à democratização das políticas públicas.

É bem verdade que o estímulo por parte do governo para a formação de conselhos gestores, faz parte de um processo de reforma do Estado, baseado em argumentos neoliberais – diminuir o papel do Estado, repassar responsabilidades para os municípios e dividir a responsabilidade da gestão pública com a sociedade civil. Por outro lado, o contexto latino-americano imprime características que os movimentos sociais da década de 80 reivindicaram, como por exemplo, a participação e o acompanhamento da gestão pública, que tardiamente verificamos atendidas nos dias atuais.

No Brasil, uma dificuldade para o reconhecimento da importância dos conselhos de gestão pública, seria um visível atraso na formação da consciência sobre o potencial existente na criação de parcerias entre o governo e a sociedade civil, tendo como resultado a conseqüente desmobilização de tais setores.

A estruturação das entidades de participação e representação da sociedade civil, não ocorre necessariamente estimulada por normas de criação. Na grande maioria dos casos, não existe uma base preliminar de representação já consolidada, nas quais os hábitos de disputa por interesses específicos sejam acomodados num palco de diálogo estabelecido. Ao contrário, o que freqüentemente se observa são âmbitos muito diferenciados de organização e participação, bem como a deficiência nesses espaços na formação de consensos e negociação de interesses. Portanto, é nesse contexto de institucionalização da participação e representação social, que teriam, em alguns casos, sido constituídos os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nos âmbitos nacional, estadual e municipal e que geraram grande expectativa política.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) tem como característica ser intersetorial, ou seja, sua atuação se dá mediante as parcerias com as secretarias e as esferas municipais, estaduais e federais. Também em seus princípios deve existir uma articulação entre o poder público e a sociedade civil. A gestão pública que ocorria de forma segmentada, passa então a ser desenvolvida intersetorialmente e incorpora novos atores no diálogo com o Estado.

Para tanto, o conselho possui caráter de assessoria ao Poder Executivo, posicionando-se em esfera diferenciada dos ministérios ou secretarias. O CONSEA tem como atribuição deliberar sobre as diretrizes e ações prioritárias da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Contando com a participação majoritária da sociedade civil, os conselhos devem dispor de condições objetivas que lhes dêem efetiva capacidade de ação.

Conforme se tem verificado em avaliações do próprio CONSEA¹, as experiências de construção e funcionamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar têm respondido de forma diferenciada. Para alguns, a criação significa apenas o cumprimento de uma exigência formal, necessária para possibilitar o repasse dos recursos. Em outros casos, sua definição tem desencadeado ações efetivas de mobilização nas comunidades e o funcionamento dos conselhos, tem gerado espaços inéditos de discussão e de articulação, local e estadual, motivando o interesse dos setores envolvidos em identificar seus representantes e definir suas prioridades.

Pretendo contribuir ao referido debate, analisando o caso do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro (CONSEA), para verificar se ele se firma como um espaço público de participação. Como objetivos específicos proponho: a) investigar sobre quais bases processaram-se as escolhas de representação dos segmentos da sociedade civil e do poder público, junto ao CONSEA, se há conexão entre representantes e representados e entre participação e representação; b) verificar se a representação do CONSEA atua na busca de interesses e direitos da coletividade, ou se usa este espaço para negociação de interesses corporativos; c) identificar, nos segmentos representados pelo CONSEA do Estado do Rio de Janeiro, que tipo de poder está se legitimando, se está promovendo a articulação entre os poderes do Estado, da sociedade civil, ou de ambos.

¹ O exemplo do encontro dos CONSEA's estaduais, realizado em Belo Horizonte/MG, em agosto de 2004 (ata de reuniões, 2004).

A hipótese a ser investigada é de que o CONSEA do Estado do Rio de Janeiro, ainda não se constituiu como um espaço público de participação. Existiriam conflitos entre os representantes do Estado e os das organizações da sociedade civil, cada qual com concepções distintas acerca da participação. Quando um ator da sociedade civil é escolhido para representá-la junto à gestão pública, este pode deixar de perceber o processo de participação tal como percebia quando membro da sociedade civil. É como se existisse uma fronteira invisível: na medida em que ele assume um cargo público ou uma representação pública, tal como na representação de um conselho social, ele seria contaminado pela percepção de participação que permeia particularmente os espaços de gestão pública.

Desta forma, enquanto membros da sociedade civil estariam abertos às diversas demandas da população, a serem reivindicadas junto aos espaços públicos, acreditam que todas as demandas dos diferentes sujeitos, em tese, deveriam ser ouvidas e, em seqüência, produzir um consenso para que se chegue a um denominador comum. Quando passam a ocupar espaços públicos, haveria dificuldade em ouvir a sociedade civil, ficariam restritos ao universo destes espaços, que muitas vezes acabariam se tornando espaços de interesses corporativos (Delgado; Limoncic, 2004).

A escolha do Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro deve-se a três razões principais: a primeira é o tema da segurança alimentar e nutricional por si só, que tem ganhado demasiada atenção por parte do poder público e de agências internacionais nos últimos anos, despertando o interesse particular para os conselhos ligados ao tema em questão. Além disso, o fato de ser um dos poucos conselhos intersetoriais e que, portanto, demandaria um esforço maior de articulação e negociação de interesses, entre os diferentes níveis de governo, torna-o mais peculiar. A segunda razão é o fato dos conselhos terem sido criados recentemente, o que facilita o trabalho de registro e recuperação da sua constituição. O próprio Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro — em análise — foi criado em maio de 2003. E a terceira razão foi a limitação de recursos durante o curso de mestrado (bolsa de estudo), que impossibilitou uma pesquisa fora do estado do Rio de Janeiro.

A escolha do Estado do Rio de Janeiro como estudo de caso dos Conselhos de Segurança Alimentar, ocorreu devido a uma ambigüidade característica desde a sua criação: há diversas instituições e representações da sociedade civil que apontariam para avanços na participação e democratização no interior do próprio conselho, ao mesmo tempo, está localizado em um Estado cuja herança política demonstrou, por várias

vezes, que a população não consegue se fazer ouvir e interesses particulares passam a ser os mais defendidos.

Cabe destacar que os Conselhos de Segurança Alimentar, especialmente o Conselho do Estado do Rio de Janeiro, servem como objetos de análise para uma questão maior: o que determina que esses espaços públicos de participação funcionem ou não?

Como metodologia de pesquisa utilizou-se análise e reflexão crítica, sobre entrevistas e depoimentos, submetidos a questões e focos de análise, oriundos de reflexão teórica baseada em conteúdos bibliográficos.

A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo estudo de caso. A coleta dos dados foi realizada através de pesquisa bibliográfica, análise documental, observação participante e de entrevistas semi-estruturadas. A pesquisa de campo se desenvolveu de agosto à dezembro de 2004. Na ocasião, entrevistei 11 dos 26 conselheiros do CONSEA do Estado do Rio de Janeiro (anexo I), com uma amostragem de representantes por intensidade de participação, isto é, os que são considerados mais atuantes, na mesma proporção da sociedade civil e do poder público. A não escolha dos conselheiros menos participantes e atuantes na pesquisa, deveu-se a duas razões: primeiro não se obteve respostas nos contatos feitos por e-mail e segundo, os contatos realizados por telefone foram em vão, pois a falta de horário disponível e empenho dos mesmos impossibilitou a prática das entrevistas.

Também entrevistei o professor Renato Maluf do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), membro da coordenação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar (FBSAN) e ainda integrante do CONSEA Nacional. Essa escolha se deu devido ser uma pessoa que já conheço, professor do CPDA e por ser uma das personalidades que contribuiu na construção do CONSEA Nacional.

Para coleta das informações utilizou-se roteiros de questões julgadas primordiais (anexo II) para o objetivo da dissertação², como a análise documental realizada pelas atas, listas de presenças, regimento interno, relatórios de reuniões, relatórios de conferências nacionais, estaduais e municipais.

² Várias observações foram feitas, tais como: verificação do conteúdo trabalhado nas reuniões; frequência das entidades que participam; continuidade na participação nas reuniões e envolvimento nos acordos e demandas específicas; aglutinação de entidades em propostas, se estas formam grupos diferentes; e se algumas propostas estão sendo fortalecidas e outras enfraquecidas, em função das articulações.

A observação participante foi realizada em reuniões, bem como no momento das entrevistas, onde foi observado como se deu o envolvimento dos atores no processo de constituição da pauta de reuniões, como foram expostas as opiniões, como foram selecionados os atores para participação e organização de eventos realizados e como foram trabalhados os interesses e os conflitos do conselho.

O primeiro capítulo deste trabalho apresenta uma revisão bibliográfica para aprofundamento da questão referente aos espaços públicos de participação. Trata também da síntese dos estudos sobre os Conselhos e sua importância como espaço público de participação e redemocratização da delimitação das políticas públicas no país.

No segundo capítulo a Origem dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, há o histórico da estruturação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), relatando desde o início das discussões sobre o conceito de Segurança Alimentar, até a estruturação dos CONSEA's estaduais, enfocando a gênese do conceito no Brasil.

O capítulo terceiro traz a análise dos resultados dos dados coletados, entrevistas semi-estruturadas com os autores selecionados, atas de reuniões, anotações das reuniões, relatórios elaborados, conteúdo das propostas, frequência na participação etc. Com a perspectiva de responder a questão principal da dissertação: O CONSEA do Estado do Rio de Janeiro tem se consolidado como um espaço público de participação? A partir destas considerações foi elaborada a conclusão.

Embora possamos dizer que a cultura política de uma região explica, em grande parte, a possibilidade de criação ou não de espaços de participação, por limites de tempo que dispus para a realização da pesquisa, não foi possível reaver a herança política do Estado do Rio de Janeiro neste aspecto. A forma como esta dissertação pretende contribuir, é fazendo um registro da constituição do Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio dos depoimentos e pontos de vista colhidos dos atores entrevistados, a fim de sugerir possíveis razões que explicam, porque este conselho não conseguiu instituir-se em um espaço público de participação. A esperança é que este trabalho venha a se constituir em uma primeira imersão, para que outros(as) pesquisadores(as) possam posteriormente estender esta pesquisa.

CAPÍTULO I: A REPRESENTAÇÃO SOCIAL NOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO

Este capítulo aborda algumas discussões teóricas já realizadas, referentes ao tema dos Espaços Públicos de Participação.

No subitem *1.1 — Conselhos Gestores: A formação de novos espaços públicos de participação* — apresenta como são inscritos os Conselhos Gestores nas políticas públicas no Brasil, bem como a inserção da sociedade civil nesse processo, o que vem inovando a forma de democratizar as políticas públicas em nosso país.

No subitem *1.2 — Representação: Uma prática social de participação* — apresenta como a representatividade é importante nos espaços públicos de participação, bem como a forma de indicação para participar e representar a sociedade civil e o poder público.

E no subitem *1.3 — Os espaços públicos de participação* — apresenta como são formados os espaços públicos de participação e os vários interesses existentes entre sociedade civil e poder público, representantes e representados, dentro desse novo espaço de participação.

1.1 - Conselhos Gestores: A formação de novos espaços públicos de participação

Dentre as instituições participativas existentes hoje no Brasil, destacam-se os milhares de conselhos de políticas, implantados na quase totalidade dos municípios brasileiros. Os conselhos de gestão das políticas públicas, são órgãos colegiados e paritários entre o governo e a sociedade, que foram disseminados na década de 90, a partir da Constituição Federal de 1988, a qual introduziu mecanismos de intervenção direta dos cidadãos nas tomadas de decisões.

A importância dos Conselhos no debate sobre o aprofundamento democrático, cresce na medida em que se verifica a sua presença nos diferentes níveis de governo, de forma especial no âmbito municipal, constituindo-se numa relevante esfera de representação da participação da sociedade civil na gestão pública.

A sociedade civil é denominada por um conjunto de práticas sociais – com suas relações, processos, normas, valores, percepções e atitudes, instituições e organizações, formas e movimentos – que não se enquadram como econômicas ou político-estatais. É

composta por organizações não-governamentais, movimentos sociais, centros de pesquisa, associações de classe, igrejas e pastorais que atuam na defesa de direitos sociais humanos e culturais (Grzybowski, 2003). Os Conselhos destacam-se como elemento diferencial nesta nova forma de governo (Santos, 2004).

A criação e a disseminação dos conselhos, para Santos Junior (2004), é o resultado da emergência no Brasil dos ideais de reforma das instituições de governo local, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade, na gestão municipal ou estadual e da eficiência e efetividade das políticas públicas, que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80.

“(...) os conselhos foram órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação”. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas (...), os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo. São órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, a base de anulação do poder público. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar as normas de Direito, de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil (...)”, (Moreira, 1999, p. 65 *apud* Tatagiba, 2002, p. 50).

Esta concepção e profusão de conselhos gestores, é uma das mais importantes inovações institucionais das políticas públicas no Brasil democrático. Ainda não há muitos estudos sobre o tema, que não enfatizem a precariedade da participação social nestas novas organizações e a tão freqüente submissão de poderes locais dominantes. A alocação de recursos governamentais, por parte de representações que extrapolam o círculo da política profissional, não têm, por si só, o condão de alterar o cotidiano de qualquer organização ou localidade: os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, indicados pelos que controlam a vida social da organização, ou localidade em questão; mas o simples fato de existirem os conselhos abre caminhos,

ampliando o círculo social em que operam as discussões sobre o uso de recursos públicos (Abramovay, 2003).

Dagnino (2002) define os conselhos como encontro de projetos políticos com interesses em comum, partilhados por pessoas que integram o Estado e organizações da sociedade civil. Nessas ocasiões, foram sendo tecidas as bases para a institucionalização dessa prática, ou seja, a existência de instâncias representativas, de composição mista e plural, que permitiriam a efetiva participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais.

Neste contexto, Perissinotto (2002) coloca que os conselhos não são uma inovação na história desses últimos dois séculos. A participação e a representação da sociedade em canais institucionais, não são inauguradas com a Constituição, mas emergem a partir dela, pois as questões que comporiam a agenda pública não seriam mais definidas de forma exclusiva pela burocracia e pelo executivo, e sim a partir da inclusão de uma série de novos atores, numa transferência de responsabilidade decisória para unidades sub-nacionais (estados e municípios), com um viés claramente participativo.

Constituindo-se em espaços públicos de intervenção da sociedade civil em um sistema estatal hierarquizado e vertical, Totórá (2004) destaca que seu potencial de desafiar os poderes instituídos, se transforma em fonte de legitimação política, sendo a composição geralmente paritária – mesmo número de representantes do governo e da sociedade. As instituições devem ser eleitas em fórum próprio do segmento social que representam, sem a interferência do poder público, dando a autonomia à sociedade civil para escolher seus representantes, como um princípio básico para a garantia da representação social.

Segundo Klaus (2000), o processo de formação dos Conselhos está atrelado às transformações políticas em sociedades instáveis. Essas sociedades, em geral, são caracterizadas por tensões entre os padrões individuais de comportamento e aqueles que transcendem as ações individuais. Assim, devido a mudanças em relação aos valores sociais e interesses objetivos de ações, surgem atores que se empenham para modificar os estilos de comportamento, mediante novos procedimentos e arranjos. Isso ocorre particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas. Um exemplo disto é o surgimento de novos canais de participação, tais como conselhos populares, fóruns de debate, experiências como o orçamento participativo, etc.

Neste sentido, Gohn (2004) coloca que a grande novidade dos conselhos é o fato de eles terem criado novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera política. Isso se dá porque a dinâmica societária dos conselhos, fortalece os espaços de representação da sociedade civil e passa a exigir que os próprios espaços de gestão das políticas públicas, sejam alargados, ampliados, pela inclusão e participação, em locais onde se tomam decisões públicas.

Esse potencial democrático dos conselhos, para Totórá (2004), reside na criação de espaços políticos autônomos de exercício direto do poder político, pela coletividade dos cidadãos. A articulação pode ser através de um pacto federativo, cujos integrantes concordem em preservar o poder de decisão e iniciativas dos conselhos locais e distritais.

A novidade dos conselhos é que a representação nestes espaços públicos de participação tem estimulado a sociedade a uma análise do papel que eles desempenham, tanto no que tange às decisões que ocorrem junto a diferentes níveis administrativos e órgãos do poder executivo federal, estadual, municipal e distrital, quanto na dimensão de suas vinculações com a capacidade organizada do movimento sindical e popular no país (Bulhões 2002; Carvalho *et al*, 1992; Côrtes, 1998; Tatagiba, 2002; Santos Junior, 2001; Reis e Freire, 2002) *apud* Cortês (2004).

Para que os conselhos sejam de fato espaços efetivamente democráticos, Machado (2004) coloca que a questão fundamental é a representatividade, mas para que ela ocorra, deve haver responsabilidade na representação por parte do cidadão eleito e compromisso mútuo de apoio e acompanhamento da base que o elegeu.

Uma das características que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos, diz respeito à pluralidade na sua composição. Os conselhos, segundo Tatagiba (2002), não são espaços do governo, nem tampouco da sociedade civil, são espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas. Uma pluralidade que não se resume à dicotomia Estado e sociedade, mas se expressa e traduz na definição das representações no interior de cada campo.

1.2 - Representação: Uma prática social de participação

A questão da representatividade, segundo Dagnino (2002), é a dimensão, crucial no caso da sociedade civil. Os resultados de pesquisas apontam que, quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado. No entanto, a representatividade assume facetas variadas e é entendida de formas diversas, por parte dos vários atores. Por um lado, a capacidade de pressão do Movimento Sem Terra (MST), por exemplo, se evidencia na realização de protestos e manifestações de massa que, assim como o número de participantes no orçamento participativo e sua capacidade de mobilização, atestam as suas respectivas representatividades. Por outro lado, há um *deslocamento* no entendimento da representatividade, tanto por parte do estado, quanto por parte dos atores da sociedade civil. No caso das Organizações Não-Governamentais (ONG's), por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras do seu vínculo com determinados setores sociais, como jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Contudo, trata-se mais de uma coincidência de interesses, do que um resultado de uma relação orgânica, entre representantes e representados.

Uma outra manifestação desse deslocamento pode ser identificada no caso do Conselho Cearense dos Direitos da Mulher (CCDM): as representantes da sociedade civil no conselho, foram indicadas pela sua vinculação, não com os movimentos de mulheres, mas com os partidos políticos, que assumem e mantêm sob seu controle a representação da sociedade civil.

“(...) deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente, nem em suas intenções, nem em suas consequências políticas. Seu exemplo mais extremo é o Conselho da Comunidade Solidária, vinculado ao governo federal, onde a representação da sociedade civil se dá através de convites a indivíduos com alta "visibilidade" na sociedade(...). Esse entendimento particular da noção de representatividade, a reduz à visibilidade social, entendida, por sua vez, como o espaço ocupado nos vários tipos de mídia” (Dagnino, 2002, p. 291).

Quando esse deslocamento diz respeito às formas de representação da sociedade civil pelas ONG's, que se investem e são investidas desse caráter pelo Estado e pelas agências internacionais, buscando parceiros confiáveis, isso pode significar a despolitização, na medida em que sociedade civil e Terceiro Setor acabam por se confundir. Essa "onguização" parece se afirmar como tendência mundial, de sérias implicações, quer porque se vincule ao "modelo neoliberal", respondendo aos ajustes estruturais propostos, quer porque esse processo implique tanto o abandono dos vínculos dessas organizações com os movimentos sociais, quanto à fratura de sua autonomia.

Isso faz com que as organizações, que, a princípio, deveriam representar a sociedade civil, passem, cada vez mais, a responder para o Estado e as agências financiadoras, o que reduz sobremaneira o espectro público de sua atuação. Para além desses elementos, por si só problemáticos e instigantes, aponta-se ainda a necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil, mediante a proliferação das redes e dos fóruns, para que sua eficácia em relação ao Estado possa se constituir de fato, "tanto nos processos concretos de negociação, como na inclusão de questões específicas na constituição da agenda estatal" (Dagnino, 2002, p. 292).

As transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados, para atuarem junto aos órgãos públicos, enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil, têm mostrado a potencialidade de construção de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns, na transformação da gestão da coisa pública, associado à construção de uma nova institucionalidade. Quando se fala de "participação dos cidadãos" deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública, com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização da relação Estado-Sociedade (Jacobi, 2002).

Nesta dimensão, a representação é a que está relacionada à capacidade de ir além das organizações sociais que compõem determinado segmento e atingir os setores não organizados da população. A questão da representatividade extrapola a existência de instituições sociais com formato de organização horizontal, que envolva os associados na tomada de decisões e tenham interesse em participar de redes e fóruns de articulação (Santos, 2004).

Sob este pensamento, a representação popular nos conselhos ainda é limitada no sentido de incorporar setores populares, pouco ou não organizados. A atribuição dos

conselhos de participarem de forma permanente da gestão pública, tem demonstrado algum grau de conhecimento técnico, ou facilidade para traduzir as questões técnicas, o que requer uma maior escolaridade dos conselheiros. Além do baixo grau de organização popular e baixo associativismo neste segmento, deve ser ressaltado que a participação na gestão de políticas públicas não exerce atração de forma igualitária sobre as organizações da sociedade civil (Santos, 2004).

Para Santos (2004), este envolvimento dos associados e dirigentes das organizações sociais na escolha dos representantes, assim como a existência de canais de acompanhamento e a discussão da sua atuação, expressa a crescente importância lograda pela temática dos conselhos, importância que é reforçada pelo perfil associativo dos conselheiros, escolhidos a partir de seu engajamento cívico e social. A maior parte dos conselheiros da sociedade civil acumula um longo período de experiência e exerce cargos de direção. Isto reforça a legitimidade e o exercício da representação, verificado tanto na filiação e na frequência da participação associativa, como nas práticas sociais em que se engajaram.

Dagnino (2002) problematiza as implicações advindas do que se entende por participação da sociedade civil, no processo de construção democrática. Discute se a participação, os fóruns e os atores envolvidos, articulam-se na perspectiva da politização dos espaços de encontro, entendido como processo que embaralha os lugares demarcados, para que de novo possam se instituir, ou se essa participação se transforma em ingrediente central de uma gestão bem-sucedida de necessidades, que afirma, para além do aprendizado cultural da democracia, as práticas seculares da dominação, agora encobertas pelos signos de uma nova forma de legitimação. Entre a gestão e a política, ganha corpo a coragem do empreendimento e a operação bem-sucedida, fazendo deste quebra-cabeça um lugar de disputas intensas e sem trégua em torno da questão democrática no Brasil.

1.3 - Os espaços públicos de participação

Segundo Totórá (2004), o potencial democrático dos conselhos, reside na criação de espaços políticos autônomos de exercício direto do poder político, pela coletividade dos cidadãos. Os conselhos se constituem em espaços políticos de intervenção da sociedade civil, dentro de um sistema estatal hierarquizado e vertical.

Seus poderes instituídos se transformam em fonte de legitimação política. A articulação entre os diversos conselhos, pode se dar através de um pacto federativo, cujos integrantes concordem em preservar o poder de decisão e iniciativas aos conselhos locais e distritais.

No entanto, como em todo processo de institucionalização, corre-se o risco de os conselhos se burocratarem e restringirem ao debate puramente administrativo e fiscalizador da gestão pública, desperdiçando assim, seu potencial democrático de construir estratégias para garantia de direitos e de ampliar as possibilidades de representação social. Para Santos (2004), a questão central da autonomia reside na capacidade de a sociedade interferir na construção da agenda política, extrapolando as questões administrativas e os procedimentos obrigatórios que dependem da decisão do Conselho, como a criação ou a aprovação de programas, em convênio com o poder público estadual ou federal, para receber recursos, a aprovação das contas orçamentárias do setor, a inclusão, a renovação ou o rompimento de convênios com o setor privado, além das decisões referentes ao próprio funcionamento do Conselho.

Neste sentido é necessário examinar o arcabouço institucional, que, segundo Côrtes (2002), cria e estabelece as regras básicas de funcionamento de um Fórum, reconhecendo que ele é condição necessária para a existência de espaços públicos institucionalizados de participação. Mas também influem decisivamente sobre o modo de funcionamento dos conselhos, a organização da sociedade civil, a ação política do gestor público em relação à participação e a existência de uma *policy community* reformadora. Se os canais abertos funcionam regularmente e os participantes escolhem se envolver em suas atividades, a constância desse envolvimento vai depender do nível de organização da sociedade civil, particularmente dos setores sociais dos quais estes participantes são oriundos.

Outra área de investigação é a que se refere ao conselho como espaço que promove a tecnificação política (Fuks, 2002). São as questões de ordem técnica que assumem um papel central na dinâmica dos conselhos, o que torna o conhecimento técnico-científico um dos recursos mais valiosos e talvez mais escassos. Se por um lado a tecnificação da política constitui, inicialmente, um dos obstáculos à participação política, por outro, ele estimula a qualificação técnica dos grupos da sociedade civil. Apesar da importância destes aspectos, acredita-se que os tipos de recursos individuais e coletivos, constituem parte importante da investigação a respeito da participação e da influência política dos conselhos.

Já a escolha autônoma pela sociedade das organizações que farão parte dos conselhos é condição fundamental para a existência de fato, de uma instância de participação colegiada. Essa questão, para Santos (2004), diz respeito aos princípios básicos da representatividade das organizações e da autonomia da sociedade em relação ao Estado. A indicação dos conselheiros e suas respectivas organizações pelo poder público, ferem o próprio sentido da representação da sociedade civil, na medida em que a participação só está aberta aos atores “confiáveis” pelo poder público, o que, de alguma forma, contribui para reproduzir o núcleo de poder existente.

Para Gohn (2004), um conselho com autonomia é soberano para debater em nome dos interesses da maioria. Por isso, a escolha dos representantes dos conselheiros advindos da sociedade civil e sua qualificação para que atuem em pé de igualdade com representantes da sociedade pública, é condição *sine qua non* para a construção da nova cultura política dos cidadãos.

Neste sentido, a autonomia das decisões depende da correlação de forças, não apenas no âmbito do conselho, mas também na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade, para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações. Exige também que a representação dessas forças sociais se capacitem para expressarem suas aspirações e necessidades, traduzindo-as em proposições e alternativas de políticas nas participações cívicas.

Tal padrão de inserção entre governo e sociedade, conforme Santos Junior (2004), expressa-se em canais ou espaços públicos de participação, institucionalizadas ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais. As diferenças no grau e na forma de incorporação desses espaços públicos de participação e canais, podem, em grande medida, ser explicadas pelas diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como das diferenças entre as culturas cívicas e a instituição de mobilização das esferas públicas.

Assim, características da sociedade quanto a sua maior ou menor autonomia frente ao Estado e quanto a maior ou menor capacidade de mobilização dos seus membros, são decisivas para a configuração e a dinâmica do sistema de participação cívica. Neste sentido, ao estabelecer estes canais intermediários entre as associações e organizações de representação de interesses dos cidadãos e as instituições clássicas do sistema representativo de governo, na forma do poder executivo e do poder legislativo, desempenha-se importante papel nas respostas ao “crescente hiato entre as instituições políticas e o corpo social” (Santos, W. G., 1988, *apud* Santos Junior, 2004), que podem

ser decisivas no grau de representatividade e na legitimidade do próprio governo local. Os conselhos constituem canais de participação e representação das organizações sociais, na gestão das políticas públicas específicas.

Pelo próprio caráter institucional de representação dos conselheiros, o mesmo autor coloca que todos os representantes da sociedade têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação ou de associação a uma organização social: sindicatos ou associações profissionais, associações de moradores, instituições religiosas e filantrópicas, clubes e serviços, ONG's ambientalistas e de defesa dos direitos das mulheres e dos negros. Enfim, uma pluralidade de organizações que constroem o tecido social organizado das metrópoles brasileiras.

“Os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços (os conselhos), que abrangem um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais (...). Não obstante essa diversidade, a representação social nos conselhos municipais se mostra limitada aos segmentos sociais com capacidade de organização e presença na cena pública, constituídos por aqueles com maior renda e maior escolaridade” (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004, p. 27).

Neste contexto, para Lima (2004), o associativismo soma-se aos recursos individuais de ordem educacional e financeira, destacado por Putnam (1996) como aquele de mais elevada importância. A vinculação associativa é de certa forma um critério subjacente à participação representativa no conselho, uma vez que parcelas não governamentais desses conselhos eleitos são definidas em razão desta inserção.

Um indivíduo não existe isoladamente, segundo Ribeiro (2002). Sua existência está sempre dependendo de vínculos sociais que o liga aos diversos níveis e esferas da vida social. Podemos dizer que a dimensão moral e a capacidade de discernimento intrínseca a esta abordagem, são condições fundamentais para a associação e participação cívica e política da sociedade.

Alguns autores preferem a utilização da categoria participação social, lastreando-a no desenvolvimento de uma cultura cívica. Em suas abordagens, preconizam-se o desenvolvimento de comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes

horizontais. Nesta abordagem, Gohn (2004) ressalta que o capital social citado por Putnam (1996), diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas e as cooperações espontâneas. É visto como sendo tão importante quanto o capital econômico, pelo fato de gerar inovações, contribuir para minorar as desigualdades existentes e aprofundar o processo democrático.

Ainda neste processo de relações sociais desencadeado, a mobilização da sociedade civil, estruturada nas raízes históricas e culturalmente construídas e manifestadas, de forma a expressar a participação cívica, tem peso efetivo no longo caminho de consolidação da democracia (Lima, 2004). Admite-se que a cultura cívica subjacente e expressa nas práticas públicas dos conselhos gestores, como um espaço de participação ampliada, é um espaço privilegiado, que estabelece um fio condutor e canalizador dos elementos da participação civil e uma proximidade desafiante com práticas públicas ainda sustentadas em comandos centralizados de gestão pública.

Para Gohn (2004), a cultura política também envolve símbolos, signos, mitos e ícones, que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos em função da política. O conjunto de percepções e de visões de mundo que um grupo constrói no processo de experiência histórica, ao atuar coletivamente, aliado às representações simbólicas, que também constroem ou adotam, é a parte mais relevante da cultura política de um grupo, porque é a partir destes elementos que o grupo constrói sua identidade.

Segundo Santos Junior (2004), em sua pesquisa nas regiões metropolitanas no Brasil, os conselheiros, na sua grande maioria e independentemente da região ou do segmento, são pessoas informadas e atualizadas sobre os acontecimentos políticos e sociais em geral. Entre os conselheiros, 96% utilizam jornais como meio de informação sobre acontecimentos. Percebe-se que quanto maiores os níveis de escolaridade e renda, maiores os níveis de associação civil da população.

Da mesma forma, entre os conselheiros também predominam representantes com níveis elevados de escolaridade. Entretanto, a escolha majoritária de representantes nas regiões metropolitanas, de estratos médios, para atuarem como conselheiros, pode estar refletindo os efeitos sociais e cívicos da extrema carência e desigualdade que marcam nossa estrutura social. Isto porque a despossessão tende a engendrar a constituição do que Fábio Wanderlei (*apud* Santos Junior, 2004, p. 28) denomina de “submundos sociais”, com baixa articulação e porosidade entre si.

A falta de capacitação dos conselheiros tem sido considerada por Abranches (2004) como geradora de dificuldades que prejudicam as decisões dos conselhos pelo desconhecimento das leis, das diretrizes orçamentárias, das diferenças entre planos e políticas e sobre a função de conselheiros e conselhos.

Como nos diz Machado (2004), a visão política e a conscientização do seu papel e das suas funções enquanto conselheiro municipal, o conhecimento científico da área na qual ele atua e da realidade local são aspectos imprescindíveis que devem ser abordados nas atividades de capacitação, para o fortalecimento dos conselhos gestores e da atuação dos conselheiros.

Neste contexto, Santos Junior (2004) coloca que a grande maioria dos conselheiros já participou de algum tipo de atividade de formação, demonstrando razoável domínio sobre as políticas setoriais tratadas no âmbito dos conselhos, não se observando significativas diferenças entre os conselheiros governamentais e da sociedade. A capacitação mais recorrente é a participação em seminários, cursos e oficinas.

Se, por um lado, a análise revelou, em parte, apenas aquilo que já era esperado do perfil típico do membro de um conselho gestor de política social, ou seja, que a renda, a escolaridade, o vínculo associativo, a competência subjetiva, o interesse e o engajamento político indicam o seu pertencimento à certa elite social, por outro lado, ela indicou a necessidade de qualificar o conceito de “participação ampliada”, freqüentemente associada à idéia de uma “nova institucionalidade”. Além disso, o setor predominante de atividade dos conselheiros sugere uma avaliação mais cuidadosa a respeito do conselho como espaço privilegiado para abrigar novas modalidades de relação entre sociedade civil e Estado (Fuks, 2002).

O fato de uma esfera política ser um espaço de relações sociais e culturais implica, para Gohn (2004), que ela é também um espaço de explicitação de interesses, que podem ser similares ou contrastantes, envolvendo, portanto, interesses consensuais ou em conflitos. É um espaço de confronto, embates, criação de consensos e de alianças entre projetos sócio-políticos diferenciados, segundo as matrizes valorativas e culturais dos grupos de interesses que eles representam. Para se chegar a um consenso, há negociações variadas envolvendo estratégias políticas, busca de reconhecimento, culturas e práticas políticas valorativas distintas, disputas pela direção e hegemonia dos coletivos etc. É também um espaço para os cidadãos organizados exercerem fiscalização e vigilância sobre os poderes políticos constituídos por meio de eleições e concursos.

Neste contexto, o formato de representação dos conselhos procura incorporar a diversidade de interesses sociais, vinculados a uma determinada política setorial ou a algum segmento populacional. Cabe ressaltar que Santos (2004) defende que, mesmo no âmbito dos segmentos dos usuários, podem estar presentes diferentes interesses expressos por diferentes tipos associativos, como os movimentos reivindicativos (associações de moradores e de suas federações), os movimentos sociais específicos (portadores de deficiência, da terceira idade, da mulher etc.), as ONG's e as entidades filantrópicas que realizam atividades ligadas a uma política setorial.

Ainda para o autor, o fato dos conselheiros expressarem um forte sentimento de vínculo associativo a um conjunto de instituições, não implica necessariamente, que eles reconheçam os diversos interesses sociais em disputa pelas políticas públicas. Este dado demonstra a fragilidade dos conselhos no reconhecimento da legitimidade dos conflitos nos espaços públicos, uma vez que a visão da sociedade como um ente uno e sem contradições, encobre as desigualdades do acesso à cidade e à legitimidade dos interesses particulares, próprios do sistema democrático.

Para Abranches (2004), a falta de interlocução dos conselheiros com sua entidade de origem pode ter como consequência, uma atuação exageradamente independente do mesmo, facilitando práticas em defesa de interesses particulares ou a própria cooptação por parte dos outros grupos com objetivos diferentes. Identificar grupos de interesses no interior do conselho — como discussões político partidárias, articulação política de grupos do setor do governo e de grupos do setor empresarial, onde predominam interesses privados individuais — pode representar avanços ou retrocessos para os conselheiros. De um lado, o embate de diferentes interesses proporciona uma maior riqueza para as discussões, que podem abarcar todas as possibilidades antes das decisões, de outro, pode dificultar o andamento das reuniões, principalmente no que se referem às reuniões partidárias e às divergências pessoais.

Perissionotto (2002) esclarece quanto à participação no processo decisório, que tão importante quanto decidir, é definir o escopo das questões e dos temas que formarão o interesse público de uma determinada área de políticas públicas. Os conselhos serão mais participativos e mais democráticos, quanto mais o “interesse político” for definido a partir de um amplo e intenso debate. No caso dos conselhos municipais, fica explícito que os atributos essenciais que nos permitiram caracterizar uma situação de competição e contestação foram os seguintes: alternância no comando da instituição; debates substantivos em torno das questões fundamentais do campo de atuação dos conselhos;

um grau mínimo de competição no momento de escolha dos conselheiros e de definição das diretrizes que orientarão a política governamental, no setor em questão (uma conferência³).

Segundo Arendt (*apud* Totórá, 2004, p. 197), os partidos políticos e os conselhos se diferem em essência, ou seja, os conselhos congregam membros de diversos partidos ou pessoas que não possuíam filiação partidária, onde as opiniões se formam num processo de discussão aberta e de debate político, diferentemente dos partidos. Seus sentidos se confrontam na medida em que, o primeiro é um órgão de representação, enquanto o segundo é um espaço de ação e participação. Não se pode representar as ações e sim os interesses. Deste modo, os cidadãos sem poder de agir, restringem seu papel a influenciar as tomadas de decisões, para que favoreçam os seus interesses.

Importa salientar que na prática interna dos conselhos, conforme Lima (2004), as indicações dos representantes estatais, freqüentemente recaem sobre o quadro técnico-político, com altos graus de escolaridade e geralmente, a função de secretário. Supostamente, a aproximação entre a função desempenhada no quadro institucional, é um dos fatores associados à vinculação partidária na realidade desses conselheiros.

Nisso não há surpresa, ressalta Santos Junior (2004). Os conselheiros apresentam uma elevada taxa de filiação partidária, pois os representantes governamentais estão na função de representação de governos e são, muitas vezes, secretários ou assessores de confiança que fazem parte das coalizões de poder.

A tradição de funcionamento do Fórum, que remonta os conflitos entre usuários e gestores, e o papel desempenhado pelo conselho no contexto da reforma do setor, colaboram para explicar porque o fechamento de reuniões e plenárias ao público seria uma “não-questão” para o processo político que tem lugar no conselho. Ao mesmo tempo, para Côrtes (2004), a grande importância política e a dimensão de interesses mercantis em jogo, parecem ter deslocado parte do processo de decisão e a medição de interesses para espaços “seguros”, do ponto de vista dos setores sociais tradicionalmente dominantes na área, distantes, portanto, do escrutínio político.

A grande influência do poder governamental na decisão de estabelecer os conselheiros nos municípios, indica um baixo índice de participação da sociedade organizada e a falta de estruturas democráticas para discussão e implementação destes

³ As conferências são espaços amplos, abertos à participação de todas as instituições da sociedade civil. Além da eleição das organizações que compõem os conselhos, as conferências tratam da formulação de diretrizes e avaliação de políticas setoriais específicas (Santos Junior, 2004).

instrumentos de controle social das políticas públicas (Abranches, 2004). Isto significa que não existe um processo consolidado e que, são poucos os espaços criados para que o poder público e a sociedade possam escolher, em conjunto, a composição dos conselhos municipais.

Para Dagnino (2002), uma última dimensão, talvez a mais problemática e tensa, diz respeito ao mapeamento das discussões relativas à avaliação, tanto da participação da sociedade civil, como de seus encontros e desencontros com o Estado. Ao mapear as críticas que partem das expectativas de maximização dessas esferas, a autora afirma que elas são um dos múltiplos espaços públicos de participação.

“(...) em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições, onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão de um projeto hegemônico alternativo, se (...) o projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direções próprias” (Dagnino, 2002, p. 300).

Entretanto, são conhecidas as dificuldades para que as demandas e interesses dos setores excluídos cheguem até os centros de poder. Os conselhos podem constituir-se num canal para que isso aconteça, dependendo da composição, do maior ou menor poder de articulação, entre os próprios representantes dos usuários e da sua capacidade de construir um consenso em torno das questões centrais de seus interesses.

Tanto pela dimensão da representação institucional, como pelo escopo das atribuições onde predominam questões relacionadas às políticas regulatórias, Abranches (2004) coloca que o formato dos conselhos indica que estes não são espaços exclusivos para negociar as demandas, mas sim, para a organização de uma gestão democrática voltada para uma garantia de direitos. Na maioria das vezes, os conselheiros estão submetidos às demandas pontuais e emergenciais das secretarias, principalmente relacionados aos procedimentos e prazos necessários à realização de convênios em programas estaduais e federais.

As deliberações e os acompanhamentos de fiscalização pelos conselheiros, refletem a capacidade e o interesse dos conselhos, em exercer a sua função de controle social das políticas públicas municipais. Na maioria dos municípios, o recurso mais

utilizado para esta fiscalização é a solicitação e a avaliação da prestação de contas do secretário municipal, de determinada política pública.

“(…) nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, com seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (Gohn, 2001, p. 89).

Santos Junior (2004) alega que existem alguns indicadores mais gerais, que possibilitam o funcionamento dos conselhos e dos processos de tomadas de decisões: a acessibilidade de informações, já que a capacidade de intervenção dos conselheiros no processo decisório depende do seu conhecimento sobre a realidade social e sobre as condições técnicas e institucionais, como gastos do setor, repasses do governo estadual e federal, quadro de recursos humanos, indicadores de acesso e qualidade aos serviços e políticas públicas etc.; a existência de mecanismos de fiscalização, acompanhamento e divulgação das decisões tomadas pelos conselheiros e sua estrutura de funcionamento, como, por exemplo, publicação das deliberações em diário oficial, rotinas de prestação de contas dos dirigentes no âmbito das reuniões do conselho, realização de audiências públicas abertas à sociedade, reuniões descentralizadas nas comunidades; e impacto do funcionamento dos conselhos junto às secretarias, pois, de uma forma geral, esses canais de intermediação entre governo e sociedade têm tido capacidade de deliberar e influenciar a gestão das secretarias, onde o impacto sobre a gestão independe do segmento social representado e da região metropolitana analisada.

No caso específico dos conselhos, temos em Perssionotto:

“O particular do processo decisório não é um elemento suficiente para avaliar o processo ‘participativo’ e ‘democrático’ dessas instituições, sobretudo, se o processo de agenda pública escapar totalmente ao controle dos ‘decisores’ ” (Perssionotto, 2002. p. 234).

No limite, se não houver debate, conflito, publicização das questões, alternância no comando da instituição, enfim, se não houver contestação pública, a participação

pode, de um lado, traduzir-se em aclamação pura e simples ou, de outro, em decisão sobre assuntos de menor importância, ou em discussão sobre objetivos pré-definidos (Gohn, 2001, p. 90).

No entanto, no regimento interno estão definidas as principais regras de funcionamento dos conselhos, as condições de negociação e o procedimento para a tomada de decisões, ou seja, as “regras do jogo”, tão imprescindíveis nessas instâncias colegiadas para sua consolidação institucional (Tatagiba, 2004). Como estudos demonstraram, a discussão sobre a organização interna ocupou um grande espaço na agenda temática dos conselhos em sua fase inicial.

Os Conselhos são esferas públicas que renovam a institucionalidade democrática, mas não são estáticos, pois estão ancorados na cultura política local, expressa no perfil dos governos e secretarias municipais, no perfil associativo e nas experiências de relação entre governo e sociedade (Santos, 2004). O autor acredita que aprofundar a discussão sobre a representação e sobre a autonomia dos Conselhos em relação ao poder público pode contribuir para enraizar o processo democrático em nossas cidades.

Ainda com Santos (2004), a ação dos grupos deixaria, então, de ser um dado natural e passaria a ser um problema que exige determinadas condições para ser superado. A distribuição de recursos organizacionais e simbólicos (Fuks, 2002) coloca os atores em condições diferenciadas de participação. No limite, encontram-se os grupos que não se organizaram e os assuntos que foram mantidos fora da agenda pública, o que pode ser consequência tanto da ausência ou fragilidade de atores empenhados em sua promoção, como da estratégia de grupos interessados em excluí-los dos espaços de ação e debate públicos.

Segundo Teixeira (2002), é oportuno dizer que a concepção dos conselhos é formada por estruturas híbridas, compostas por membros do Estado e da sociedade na constituição da esfera pública, criando uma nova institucionalidade no país, capaz de quebrar o monopólio de atores tradicionais como os partidos, os Poderes Executivo e Legislativo, os sindicatos, os grupos de pressão, etc. Lembramos ainda que, esse foi também um dos aspectos assinalados como responsáveis pelo êxito do orçamento participativo.

Neste contexto, Tatagiba conclui:

“Os conselhos gestores no Brasil parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas. Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambigüidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção de políticas públicas, sob a égide de uma cultura política, na qual predominam referências autoritárias (...) direcionando-os para uma baixa capacidade propositiva e um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (Tatagiba, 2004, p. 90-98).

Entretanto, as conquistas alcançadas não implicaram no abandono dos valores e dos costumes tradicionais, ancorados em um conceito clássico de conservadorismo. A própria sociedade não apresentou propostas de inovação institucional. Isso porque a sociedade é formada "por um conjunto de atores sociais, instituições e práticas tão diversos, heterogêneos e plurais, (...) com capitais culturais, simbólicos e organizacionais muito diferentes, (...) que apenas em um sentido altamente simbólico, representa algum tipo de unidade analítica" (Olvera, 2002, p. 337).

Foram nestas bases que se formaram vários dos Conselhos Gestores no Brasil, também denominados como espaços públicos de participação. É neste espaço público de participação que se inscreveu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um instrumento de articulação entre o poder público e a sociedade civil, na proposição e implementação de políticas públicas.

CAPÍTULO II: AS ORIGENS DO CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Este capítulo apresenta o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

No subitem 2.1 — *A evolução do conceito de Segurança Alimentar* — apresenta em que momento o termo Segurança Alimentar começou a ser desenvolvido internacionalmente.

No subitem 2.1.1 — *O tema da Segurança Alimentar no Brasil* — mostra as primeiras elaborações no que tange uma Política Nacional de Segurança Alimentar no Brasil.

No subitem 2.2 — *As origens do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* — apresenta a criação do CONSEA Nacional, nos anos de 1993/1994.

No subitem 2.3 — *A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994* — apresenta as discussões e diretrizes de uma Política Nacional de Segurança Alimentar que dava início às atividades no recém criado CONSEA Nacional.

No subitem 2.4 — *A extinção do CONSEA Nacional* — com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, cria em seu lugar o Programa Comunidade Solidária.

No subitem 2.4 — *A criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)* — apresenta a criação do FBSAN no final de 1998, fruto das amplas discussões da Ação Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida em torno do tema da Segurança Alimentar.

No subitem 2.5 — *A recriação do CONSEA em 2003* — apresenta a volta do CONSEA Nacional, através do governo Luis Inácio Lula da Silva, que foi criado nos mesmos moldes do CONSEA Nacional de 1994.

No subitem 2.5.1 — *A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* — apresenta a II Conferência Nacional, realizada em março de 2004, que foi antecedida por Conferências Municipais e Estaduais, proporcionando um maior envolvimento das organizações públicas e privadas e propondo novas diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

E no subitem 2.6 — *O CONSEA em 2004* — apresenta algumas das modificações realizadas no CONSEA no ano passado, bem como sua estruturação perante os

CONSEA's Estaduais e Municipais, para garantir a implementação das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

2.1 - A evolução do conceito de segurança alimentar

“Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua Segurança Alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas” (Menezes, 2001, p. 15).

O termo "Segurança Alimentar" surgiu, pela primeira vez, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial. Percebeu-se que um país poderia dominar outro, se tivesse o controle sobre seu fornecimento de alimentos. Esta seria uma arma poderosa, principalmente se aplicada por uma potência sobre um país mais fraco no plano militar e também incapaz de produzir suficientemente seus alimentos.

Portanto, o termo "Segurança Alimentar", segundo Belik (2003) é, de fato, em sua origem, um termo militar. Tratava-se de uma questão de segurança nacional para todos os países. Apontava para a exigência de formação de estoques estratégicos de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de auto-suficiência para cada país. Nessa perspectiva de posse ou controle dos alimentos, estabeleceu-se uma vinculação da questão alimentar à capacidade de produção. Esse conceito levou em conta três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos.

Em 1943, na cidade de Hot Springs, no Estado norte-americano de Arkansas, foi realizada a primeira conferência internacional sobre o tema. O representante brasileiro foi Josué de Castro — médico, geógrafo, antropólogo e autor de diversos trabalhos sobre a fome. O objetivo inicial da reunião era o de garantir, por meio de um

mecanismo de cotas e ajuda alimentar, semelhante ao do Fundo Monetário Internacional (FMI), que cada país pudesse reerguer sua produção agrícola e alimentar sua população de forma soberana. A proposta da Comissão Mundial de Alimentos (World Food Bank) e a criação de uma Reserva Internacional Contra a Fome, foram discutidas durante quatro anos, tendo sido finalmente rejeitadas em 1947. Não foi possível conseguir uma fórmula de consenso para superar as disputas entre os países vencedores do conflito mundial, que já se lançavam à Guerra Fria. Sobreviveu, no entanto, a proposta de montagem de um organismo internacional para o desenvolvimento da agricultura e da alimentação. Essa instituição é a FAO (Food and Agriculture Organization), ligada à União das Nações Unidas (ONU), que tem como meta a herança legada pela conferência de Hot Springs (Belik, 2003).

Belik (2003) coloca que, nas décadas posteriores, a fome e a carestia começaram a receber uma atenção especial dos governantes. Nos anos 50 e 60, com a modernização da agricultura e a abertura de novas vias de acesso e de novas áreas de produção, o discurso político e a ação governamental, se voltaram para a área da distribuição. Assim, a ênfase no período recaiu sobre a área do abastecimento. Pela primeira vez em tempos de paz, foram tomadas medidas de intervenção direta ao abastecimento.

Na década de 70, por ocasião da I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO, a constatação da escassez de alimentos em várias partes do mundo, levou à compreensão sobre a necessidade de haver maior disponibilidade de alimentos. Com isso, vinculou a Segurança Alimentar à capacidade de produção agrícola (Natal, 1982). Segundo Linhares (1979), esta vinculação manteve-se até o final da década. Na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, realizada em 1974, em um momento em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em importantes países produtores, a idéia de que a Segurança Alimentar estava estritamente ligada à produção agrícola era corrente.

Isto fortaleceu o discurso da indústria química na defesa da Revolução Verde. O argumento sustentado era que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo, desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). A produção mundial, ainda nos anos 70, se recuperou, embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde, e nem por isto desapareceram os males da desnutrição e fome, que continuavam atingindo gravemente uma parcela importante da população mundial.

Na década de 80, o tema da agricultura passou a fazer parte da pauta dos acordos internacionais de comércio, a partir da Rodada do Uruguai do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), atualmente denominada Organização Mundial do Comércio (OMC).

A OMC, à época chamada GATT, surgiu como uma proposta de organização multilateral que regulamenta o comércio internacional, cujos princípios tinham origem nas ações norte-americanas para a redução negociada de suas elevadas tarifas da década de 30. Não constituiu-se numa organização internacional, mas sim em um Tratado, não possuindo assim países membros, mas países contratantes ou signatários. Em 49 anos de existência, o GATT teve oito rodadas de negociações multilaterais de comércio. A oitava e última rodada foi a Rodada do Uruguai, que se realizou entre 1986 e 1994. As negociações desenvolvidas neste período foram de grande abrangência e complexidade, sendo esta última a mais longa de todas as rodadas. Os principais entraves a essa rodada, foram a comercialização dos produtos agrícolas e a de alguns serviços. Com relação aos produtos agrícolas, houve cortes nas tarifas protecionistas, mas não foram eliminados os subsídios. Como resultado dessas negociações, em 15 de abril de 1994, foi assinada por 117 representantes de países em Marraquesh, a Ata Final da Rodada do Uruguai de Negociações Multilaterais, um documento com mais de 450 páginas, compreendendo, entre outros atos diplomáticos e decisões ministeriais, um histórico acordo, criando a Organização Mundial do Comércio (OMC). A criação de uma organização internacional para regulamentação do comércio internacional, surgia para dar mais força às decisões, até então reguladas por um Tratado internacional, que era o GATT (Fernandes, 2003).

Lançada oficialmente na cidade Uruguia de Punta del Leste, em setembro de 1986, a Rodada do Uruguai representou a emergência de um novo paradigma de agenda negociadora, através da incorporação de negociações de políticas, à tradicional negociação de produtos. O foco das negociações multilaterais comerciais, fora deslocado da redução de barreiras ao comércio de mercadorias, para a negociação de regras e disciplinas aplicáveis a temas tão diversos quanto ao comércio de bens e serviços, aos investimentos internacionais, às políticas industriais nacionais e aos direitos de propriedade intelectual (Fernandes, 2003).

As tentativas de liberalizar o comércio agrícola mundial não obtiveram grandes avanços, tendo em vista que as reduções de tarifas e a retirada dos subsídios às exportações já obtidas, não chegaram a ser significativas e a própria possibilidade de

existência do chamado livre comércio, foi questionada. As projeções sobre a disponibilidade mundial de alimentos, foram confrontadas pelas dificuldades de acesso dos países de baixa renda, muitos dos quais se tornaram importadores de alimentos.

Segundo, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2004 (II CNSAN, 2004), coube avaliar os acordos comerciais, em termos dos seus impactos sobre os países do Terceiro Mundo e dos limites do comércio internacional, como fonte de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como os conflitos cada vez mais agudos entre as práticas comerciais e a promoção do direito humano à alimentação. Eram argumentos de que o mundo não teria condições de aumentar a produção de alimentos, em ritmo igual ou maior que o aumento da população nos países de baixa renda, e de que esta seria a causa principal dos problemas alimentares.

A FAO (2001) reforçou o entendimento de que a fome e a desnutrição eram decorrentes, mais de problemas de acesso do que de produção. Deste modo, em 1983, apresentou um novo conceito de Segurança Alimentar, que se baseava em três objetivos: oferta adequada de alimentos; estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos; e segurança no acesso aos alimentos ofertados. Em 1986, o Banco Mundial definiu Segurança Alimentar como: "o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável". A partir de então, os debates e as discussões passaram a considerar que, a Segurança Alimentar não poderia ser vista como uma decorrência exclusiva de auto-suficiência, em termos alimentares. Ela pressupõe também, garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza.

No final dos anos 80 e início dos 90, observou-se mais uma modificação no conceito de Segurança Alimentar: incorporaram-se as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); do balanceamento da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos. Ao mesmo tempo, entrou em cena a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado (Relatório Nacional Brasileiro, 1996), ou seja, entrou em pauta a discussão dos modos de vida sustentáveis.

O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à auto-determinação e à satisfação de outras necessidades básicas. A Conferência Internacional de Nutrição, promovida conjuntamente pela FAO e pela

Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1992, consolidou esta conceituação nos compromissos assumidos, dando uma face humana ao conceito de Segurança Alimentar. Fortaleceu o conceito de Segurança Alimentar Domiciliar, incorporando a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento, saúde pública) e o cuidado promovido no lar aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, educação, etc.) (FAO, 2001).

Na década de 90, o emprego da noção de soberania alimentar começou, principalmente a partir de 1996, a surgir com força no debate do tema da Segurança Alimentar. Durante a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), no Fórum Paralelo da Sociedade Civil, realizado em Roma, a reivindicação da soberania alimentar aparece com grande destaque. Esse conceito procurou dar importância à autonomia alimentar dos países e está associado à geração de emprego, dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional (Maluf, 2000).

A soberania alimentar atribuiu uma grande importância à preservação da cultura e aos hábitos alimentares de um país. Essa posição em torno da soberania alimentar, tem encontrado defensores entre os representantes de povos indígenas, muito fortes na América Andina e na América Central, e entre os pequenos produtores europeus.

No Brasil, o conjunto das políticas sociais de alimentação e nutrição desenvolvidas guarda contornos bastante peculiares, em consonância com o cenário político e econômico nas quais estão inseridas uma aparente diversidade de ações, voltadas a equacionar os problemas alimentares e nutricionais da população.

2.1.1 - O tema da Segurança Alimentar no Brasil

Cabe destacar que, o problema da fome no Brasil, bem como o debate acerca das ações necessárias à universalização do acesso aos alimentos e à garantia de um bom estado nutricional para a população, já tem longa tradição⁴.

Porém, foi em apenas um momento, o final do ano de 1985, que surgiram as primeiras referências sobre Segurança Alimentar no âmbito documental, no Ministério da Agricultura. Nesta época, foi elaborada uma proposta de "Política Nacional de

⁴ Ver, CASTRO, Josué. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Gryphus, 1946.

Segurança Alimentar", com os objetivos centrais de atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

A proposta também contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República e composto por Ministros de Estado e representantes da sociedade civil. A iniciativa foi do Ministério da Agricultura, quer por reflexo do amplo debate mundial na década de 70, em torno do conceito de Segurança Alimentar, quer devido ao alarde em torno da crise de escassez de alimentos, ou à pauta de acordos firmados no âmbito da Conferência Mundial de Alimentação. Apesar dessa proposta ter tido pouca visibilidade na época em que foi feita, a idéia estava lançada, tendo importantes repercussões sobre os debates e iniciativas que se seguiram sobre o tema (Maluf, 1994).

O quadro só se alterou novamente em 1993, com o aquecimento das discussões sobre o problema da fome e da pobreza no Brasil, a partir da elaboração do Mapa da Fome, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Essa pesquisa indicou a existência de 32 milhões de brasileiros vivendo em situação de miséria, gerando nova onda de mobilização interna, relançando a questão da Segurança Alimentar na arena política do país (Pessanha, 2002).

Foram nestas bases que apresentaram-se as iniciativas desenvolvidas pelas organizações sociais populares e empresariais para a Segurança Alimentar. No âmbito das organizações e movimentos populares, na preocupação com o direito ao alimento que levou à criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, esse movimento era liderado pelo diretor do Instituto Brasileiro de Análises Econômicas (IBASE), na época, o sociólogo Herbert de Souza⁵, o Betinho (como era chamado), que levou uma mobilização social em busca da ética na política, cujo principal desdobramento propiciou condições para a continuidade das ações das entidades que se vincularam ao Movimento Pela Ética na Política, constituída por um grande e diversificado conjunto de organizações sociais, distribuídas pelo território nacional, pretendia, pois, constituir-se num movimento social democrático e emancipatório, cujo êxito implicava intenso envolvimento por parte da sociedade (Pessanha, 2002). A organização pretendeu sensibilizar e mobilizar a sociedade para mudar a realidade de exclusão, fome e miséria do país. Com essa iniciativa, a entidade conseguia pressionar o governo a dar ênfase em torno de ações na área da Segurança Alimentar e Nutricional.

⁵ Em 1979 criou o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Econômicas) e atuou na Campanha Nacional pela Reforma Agrária e na Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (II CNSAN, 2004).

2.2 - As origens do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O início da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar se inscreve num processo político que começou em 1988, com as mudanças na Constituição Brasileira daquele ano, assim como os demais conselhos que surgiram na época.

“A Constituição de 1988 consagrou, em diversos capítulos que tratam da sociedade, do Estado e das políticas públicas, o princípio da concentração de interesses sociais calcada, dentre outras formas, na organização de conselhos de Estado, com participação de entidades representativas da sociedade civil” (Peliano, 1994, p. 11).

Isto significa que, a Constituição de 1988 é o início do processo que estimulou a participação da sociedade na formulação e na gestão das políticas públicas, sentando a base para uma democracia participativa em nosso país, através da promoção da participação ativa, para além do modelo de representação. Para tal, instituiu formas participativas e não apenas representativas em diferentes campos sociais, que até então de exclusiva atuação estatal, como foram os conselhos paritários e os conselhos de gestão e co-gestão de políticas públicas. Nesses moldes foram criados o Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Política Agrícola, Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho de Assistência Social. Esses organismos desempenharam um importante papel na gestão das chamadas políticas setoriais e contribuíram para o discurso e para a prática da participação da sociedade civil, organizada na definição das políticas governamentais.

Para Jacobi (2002), o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários e a nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, constituíram uma nova cultura política, cuja marca é a participação.

No ano de 1992 — ano anterior ao da constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) — alguns acontecimentos políticos introduziram no debate público a questão da ética. Tratava-se basicamente de um movimento contra a corrupção como principal protagonista da campanha pelo *impeachment* do ex-

Presidente da República, Fernando Collor de Mello, que ganhou força naquele ano, ao incorporar solidariedade civil e institucional.

Foi o “Movimento pela Ética na Política”, que em seguida deu origem à campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, a campanha desenvolvida tinha como objetivo primordial o combate à miséria e a fome. Este movimento foi liderado na época pelo diretor do IBASE, o Betinho, que dava ensejo à Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e ênfase ao CONSEA, mobilizando mais de 30 milhões de brasileiros para a questão da segurança alimentar (Marques, 1996).

Em 1993, esse movimento articulado com o Partido dos Trabalhadores propõe parceria ao novo presidente Itamar Franco, na elaboração de um Plano de Combate à Fome e à Miséria, inserido nas propostas do CONSEA Nacional, elaborada em 1991 pelo governo paralelo, iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT) visando gerar propostas alternativas e acompanhar à administração do governo de Fernando Collor de Mello, após as eleições em 1989 (Marques, 1996).

O Plano foi elaborado por uma comissão composta pela sociedade civil e o governo. O trabalho da comissão foi considerado importante em dois aspectos: primeiro, foi o começo da problematização de uma questão bastante discutida sobre segurança alimentar durante muitos anos (Menezes, 2003), e segundo, porque deu início a um trabalho de parceria entre governo e sociedade civil, num processo democrático de definição das ações governamentais (Peliano, 1993).

Três princípios básicos foram selecionados como norteadores do desenvolvimento do Plano: solidariedade, parceria e descentralização. Para os mentores do Plano, a solidariedade deveria ser entendida como um movimento social na busca de cidadania. Sobre a parceria, o documento-base afirma que a erradicação da fome e da miséria no Brasil só seria alcançada através do esforço coletivo “traduzido em uma ampla comunhão de esforços de todas as forças vivas da nação”. Nesse sentido, o Plano deveria ser desenvolvido conjuntamente, através de uma colaboração efetiva entre setor público e sociedade. No que diz respeito à descentralização, previa ações de transferência da gestão dos recursos para os municípios ou as comunidades assistidas (Stacciarini, 2002).

Neste contexto, o Conselho Nacional foi criado pelo Decreto 807, de 24 de abril de 1993, como órgão de consulta e assessoria ao Presidente da República, sendo os seus membros designados por iniciativa presidencial. O CONSEA Nacional foi o órgão

máximo na estrutura organizacional do Plano de Combate à Fome e à Miséria, ao qual coube traçar as diretrizes de distribuição alimentar, conceber as estratégias apropriadas de execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos seus objetivos (Peliano, 1993). Para tanto, os conselheiros deveriam atender a determinados critérios de representatividade, responsabilidade e competência, no exercício da função pública de combater a miséria e a fome.

Pode-se verificar na escolha dos conselheiros que o critério da parceria entre sociedade civil e poder público foi respeitado: o Conselho foi composto por oito ministros de Estado, 21 cidadãos brasileiros identificados com diversos segmentos da sociedade civil e o Presidente, absorvendo as entidades:

"Representantes da sociedade civil, centrais sindicais, mídia, igrejas e partidos políticos comprometidos, em seus programas, com o combate à fome e a miséria: a representação de sujeitos sociais, de dimensão nacional, comprometidos com a luta para a superação da miséria e afirmação da cidadania" (Peliano, 1994, p. 12).

Coube a estes membros do CONSEA Nacional o papel de defender os segmentos sociais não organizados, considerados públicos-alvo dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional a serem implementados.

O processo trouxe consigo transformações qualitativas na relação entre Estado e sociedade civil, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista (Jacobi, 2002). Essa relação pressupõe a existência de parcerias entre os diferentes segmentos envolvidos na elaboração das políticas públicas. Tais segmentos são responsáveis por estabelecer algum acordo racional e ético que permita traçar, a partir do interesse geral, as prioridades da luta contra a fome e a miséria.

Com essas características, o CONSEA Nacional inova ao introduzir elementos de contradição intra e entre parceiros, que vão além das circunstâncias vividas na experiência concreta de cada um (Peliano, 1994). No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, observa-se que a noção de parceria extrapola os limites da interação e articulação entre sociedade civil e Estado. Muitas vezes, ela compreende a interação dos mais variados setores da sociedade na busca por soluções coletivas para determinados problemas sociais, como a fome.

2.2.1 - A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Fruto das discussões em torno do tema da segurança alimentar entre a sociedade civil e Estado, em julho de 1994, realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN), precedida de conferências estaduais e municipais, com a participação de aproximadamente 2.000 delegados, de todas unidades de federações, além de convidados painelistas e observadores, os quais trouxeram suas experiências, preocupações e contribuições, para o avanço das discussões sobre o tema da segurança alimentar. Teve como objetivo discutir propostas para solucionar o problema da fome e do desemprego, buscando constituir um plano de políticas de ações integradas a curto e médio prazo (I Conferência Nacional, 1994). Foi com a contribuição da I Conferência Nacional que se deu início às atividades no CONSEA Nacional, presidido na época pelo Bispo de Duque de Caxias, Dom Mauro Morelli⁶.

Naquela oportunidade, a I Conferência Nacional propôs ações transformadoras, considerando a realidade das diversas regiões deste país. Cerca de 50 grupos de trabalho se reuniram e discutiram nove temas estabelecidos: a) questão agrária e desenvolvimento rural; b) política agrícola e de abastecimento alimentar; c) desenvolvimento urbano; d) assistência social; e) saúde; f) educação; g) geração de emprego e renda; h) participação popular e; i) alimentação e nutrição (I Conferência Nacional, 1994).

Por decisão da plenária, o documento final manteve todos os conteúdos não redundantes emanados das propostas constantes dos relatórios dos 50 grupos de trabalho, que se reuniram na I Conferência Nacional. Portanto, ele apresentou tensões conceituais internas, repetições, descontinuidades formais, heterogeneidade de estilo e, até mesmo, eventuais incoerências de conteúdo. Tais dificuldades do texto não foram encaradas como um problema, porém como expressão de um movimento plural emergente, no qual comparece a diversidade dos múltiplos agentes e setores sociais que conformam a Ação da Cidadania contra a Fome a Miséria pela Vida (I Conferência Nacional, 1994).

Neste sentido, o documento final da I Conferência Nacional acabou por consubstanciar uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, em que o conceito de Segurança Alimentar estava estreitamente vinculado aos direitos sociais e à

⁶ Atual presidente do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) de Minas Gerais e integrante do Comitê Internacional da ONU para alimentação e nutrição.

consolidação da cidadania, a visão preponderantemente da Ação Cidadania. A proposta de Segurança Alimentar assumiu um conteúdo abrangente, quase o sinônimo de política social, no qual se incluíram diretrizes de políticas diversificadas, voltados para distintos setores e temas, segundo avaliação da I Conferência Nacional.

Em dezembro de 1994, o CONSEA Nacional lançou o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar”, elaborado com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo entregue pelos conselheiros ao recém-presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (Diretrizes, 1994). O documento propôs três eixos e dez prioridades de ação para orientar a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (Diretrizes, 1994):

- Eixo I - ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar, compreendendo as seguintes prioridades: 1) orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda; 2) aumentar a disponibilidade de alimentos; 3) reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;
- Eixo II - assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, envolvendo as prioridades: 4) combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil; 5) proteger a saúde e o estado nutricional do grupo materno-infantil; 6) fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); 7) ampliar o programa de alimentação escolar; 8) proteger outros grupos específicos;
- Eixo III - assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, através das prioridades: 9) garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos; 10) estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Considerado o produto mais avançado do CONSEA Nacional, o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar” progrediu na compreensão do conteúdo político da insegurança alimentar, tendo em vista a insuficiência de acesso aos alimentos, e do papel integrado do Estado e da sociedade civil na sua superação, destacando a importância do desenvolvimento econômico e da distribuição de renda na melhoria das condições de alimentação e nutrição da população (Pessanha, 1998).

Neste movimento proporcionado pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, havia um consenso de que a fome e a miséria, que atingem parcelas crescentes da população brasileira, só poderia ser enfrentada em uma relação de parceria entre a sociedade civil e o Estado, com o desenvolvimento das políticas governamentais necessárias e com a implantação de uma gestão democrática e participativa em todos os níveis de governo e em todos os poderes.

2.3 - A extinção do CONSEA Nacional

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o CONSEA Nacional foi extinto nos primeiros dias de seu mandato, desfazendo a parceria com o Movimento pela Ética na Política, que já vinha sendo consolidada entre a sociedade civil e o poder público. Em seu lugar criou-se o Programa Comunidade Solidária, concebido como um plano de ação de combate à pobreza e à desigualdade. O Programa considerou a pobreza como um problema a ser resolvido, com ações de médio e longo prazo, combinadas com ações emergenciais para o atendimento das populações atingidas pela privação. A estratégia visava instituir um novo estilo de gerenciamento de ações públicas na área social, de modo a permitir a descentralização e a integração das ações a nível federal, estadual e municipal, bem como a parceria com a sociedade civil. Este programa se baseava na experiência precedente do CONSEA Nacional (Peliano e outros, 1995, p. 21; *apud* Pessanha, 2002).

“A extinção do CONSEA Nacional teve duas razões principais: a primeira razão é fato do tema da fome e da Segurança Alimentar ser tratada como uma questão mais ampla da pobreza fundada na idéia da solidariedade. A segunda razão, relaciona-se a um certo desprestígio pelos próprios conselheiros do CONSEA, pois muitos não se importaram com seu encerramento” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

O Presidente Fernando Henrique Cardoso pretendeu articular e coordenar as ações do governo na área social, através da atuação conjunta e integrada das diferentes instâncias governamentais. Com a colaboração das organizações da sociedade,

introduziu novas formas de gerenciamento de programas sociais, numa tentativa de romper com os velhos problemas inerentes à implementação das políticas sociais. A estratégia de ação do Programa, se articulou em torno de quatro grandes princípios: parceria; solidariedade; descentralização; e integração e convergência das ações (Pessanha, 2002).

Com esta perspectiva, o Programa Comunidade Solidária foi definido como uma proposta estratégica de combate à pobreza e à erradicação da miséria, pautada em intervenções de curto prazo. Seu objetivo central foi gerenciar, de forma eficiente e eficaz, as ações e programas sociais que traziam melhorias aos segmentos mais pobres da população (Menezes, 1998).

Dentro de seu enfoque social mais abrangente, definiu uma agenda mínima de prioridades: ocupação e renda; segurança alimentar; crianças e jovens; e desenvolvimento rural. Com base nestas prioridades, as ações do Programa Comunidade Solidária responderiam a sete grandes objetivos: reduzir a mortalidade na infância; melhorar as condições de alimentação escolar e das famílias carentes; promover ações de saneamento básico e habitação para populações de baixa renda; estimular a agricultura familiar; apoiar assentamentos rurais; apoiar o desenvolvimento do ensino fundamental e gerar ocupação e renda e promover a qualificação profissional (Menezes, 1998).

Dessa forma, o Programa Comunidade Solidária foi instituído para ser desenvolvido em duas instâncias que, teoricamente, trabalhariam de forma articulada (Valente, 2004):

- Ao Conselho da Comunidade Solidária estariam atribuídas as funções de articular ações do Governo, com as da sociedade civil e discutir propostas de políticas que pudessem acelerar o processo de inclusão social;
- À Secretaria Executiva do Programa caberia facilitar e promover a articulação das ações e programas desenvolvidos por diferentes setores do governo federal, com aquelas desenvolvidas pelos governos dos estados e municípios e também com a sociedade civil, trabalhando de forma articulada com o conselho (Valente, 2004).

Ainda segundo Valente (2004), o termo “em princípio trabalhariam de forma articulada” é usado porque, desde o primeiro momento, o governo deixou claro que o Conselho da Comunidade Solidária não interferiria, de forma alguma, na discussão ou proposição de melhoria, articulação ou instituição de políticas públicas. O autor observa também que o Conselho da Comunidade Solidária, durante seus oito anos de existência,

limitou-se a discutir formas de incorporar o setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação, incluindo financiamento, de projetos que colaborassem com ações estatais ou mesmo substituíssem o poder público em papéis tradicionalmente vistos como obrigação do Estado, tais como alfabetização, promoção da educação infantil, etc. (Valente, 2004).

Porém, alguns trabalhos foram mantidos pela secretaria executiva do Programa Comunidade Solidária, em parceria com a parcela da sociedade civil envolvida com a luta pela Segurança Alimentar e Nutricional. Alguns momentos importantes dessa parceria podem ser ressaltados, tais como:

- A tentativa de construção e monitoramento de um orçamento de Segurança Alimentar;
- O processo de preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação, iniciado no final de 1995 e concluído em junho de 1996;
- A tentativa de manter, em todo o país, um processo de seguimento do cumprimento das resoluções da Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma, em 1996;
- A elaboração de um banco de dados de Segurança Alimentar, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA (Valente, 2004).

Para atuar nessas áreas prioritárias de segurança alimentar, constituíram-se Comitês Setoriais⁷, encarregados de apresentar propostas para agenda mínima, em torno do tema de segurança alimentar.

Foi nesse contexto que, em janeiro de 1999, o governo federal reorganizou a sua estratégia de atendimento a grupos socialmente vulneráveis, ocasionando a extinção do Programa Comunidade Solidária e a redistribuição de suas competências entre dois grandes eixos. A constituição do Projeto Alvorada foi anunciada como a nova instância dos programas de combate à miséria, objetivando a articulação e a coordenação de diversas ações e programas nacionais, particularmente nas áreas de saúde, educação e de geração de renda. Deveria ser capaz de melhorar as condições de vida de populações carentes e localizadas nas regiões mais pobres do país; bem como o fornecimento de reforço financeiro aos programas prioritários, que passaram a ser objeto de gerenciamento intensivo do governo (IPEA, 2002).

⁷Os Comitês Setoriais de Segurança Alimentar tiveram uma primeira iniciativa de realizar um processo de consulta, com o objetivo de estabelecer os consensos gerais e possíveis com a sociedade, para a programação do trabalho a ser realizado (Menezes, 1998).

Estes programas nacionais eram ligados à Secretaria da Assistência Social e financiados, majoritariamente, pelo Fundo de Combate à Pobreza, voltado para o combate à pobreza e para o Programa Comunidade Ativa, que se vinculava à Casa Civil da Presidência da República. Este último teve como objetivo induzir o desenvolvimento local integrado e sustentável nas regiões pobres, facultando o surgimento de comunidades capazes de suprir as necessidades locais e de desenvolver suas potencialidades imediatas. Deveria também despertar vocações locais para atividades que contribuíssem para a sustentabilidade das famílias (IPEA, 2002).

Em 2001, começa a ser desenhado o Projeto Fome Zero, pelo Instituto da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, entidade esta ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Entre os seus elaboradores estiveram vários representantes ligados ao Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). O Programa foi elaborado a partir de um estudo que reuniu quase uma centena de técnicos, acadêmicos e operadores de política, a partir de três objetivos principais: avaliar a situação dos programas de combate à fome no Brasil, diante dos compromissos firmados pelo país na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996; retomar a mobilização da sociedade civil em torno do tema da Segurança Alimentar; e envolver os governos federal, estaduais, municipais, ONG's e sociedade civil, em uma proposta factível para combater a fome (Belik, 2003).

A proposta do Programa Fome Zero envolveu três grandes eixos simultâneos: a ampliação da demanda efetiva de alimentos; o barateamento do preço dos alimentos; e os programas emergenciais para atender à parcela da população excluída do mercado.

Segundo a proposta, o equacionamento definitivo da questão da fome no Brasil, exigia um novo modelo de desenvolvimento econômico que funcionasse como uma espécie de "farol" para as rendas dos segmentos mais pobres da população, privilegiando o crescimento com distribuição de renda, para recuperar o mercado interno através da geração de empregos, melhoria dos salários e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo (Graziano, 2004).

Com o aprofundamento da crise social no final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, o aumento da pressão da sociedade civil fez retornar à agenda política, de forma pontual, o tema da Segurança Alimentar, o qual se tornou um dos temas centrais da campanha eleitoral no ano de 2002 (Valente, 2004).

2.4 - A criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

A herança de um movimento que começou no início dos anos 90, pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e por aqueles que militavam no tema da Segurança Alimentar e Nutricional, foi a contribuição para criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

A Ação da Cidadania havia despertado a consciência e a atenção da sociedade civil de uma maneira geral para a questão da fome, sendo a manifestação mais dramática da insegurança alimentar naquele momento. O FBSAN foi encaminhado como uma continuidade do processo iniciado pela ação da Cidadania e posteriormente pelo CONSEA Nacional, em 1994, pois muitas das pessoas que se integraram ao FBSAN, estavam entre os que já tinham participado no CONSEA Nacional.

“A idéia era justamente articular este movimento, que se ressentia muito do diálogo com o governo de Fernando Henrique Cardoso, em função do abandono da idéia de Segurança Alimentar e Nutricional em favor do Programa Comunidade Solidária. O diálogo começou a surgir na realização da I Cúpula da Alimentação realizada em Roma, em 1996. Mas mesmo assim as prioridades de orientação sobre Segurança Alimentar e Nutricional ficaram ainda muito distantes daquelas do governo federal” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) surgiu no final de 1998, em São Paulo, num encontro realizado por um conjunto de organizações e pessoas, que já trabalhavam há algum tempo com o tema e que acreditavam que esse trabalho deveria ser feito de forma mais articulada, para potencializar os resultados e desenvolver complementaridades que eram possíveis (IPEA, 2002).

O FBSAN pode ser compreendido, na perspectiva de Klaus (2000), como um marco do processo de articulação das organizações sociais envolvidas com a Segurança Alimentar e Nutricional. Também marcou um avanço conceitual, ao incorporar o conceito de Segurança Nutricional à questão alimentar. Criado na época das eleições, o Fórum dirigiu-se aos diversos governadores eleitos, que se mostravam receptivos à atuação conjunta com a sociedade civil. O Fórum propôs a criação de CONSEA's

Estaduais. Pode-se considerá-lo um dos principais vetores, senão o mais importante, para a legitimidade do campo de atuação da segurança alimentar.

“A criação do FBSAN trouxe uma estratégia forte de ação, no âmbito dos estados, para criação de Fóruns Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional. A idéia era criar um Fórum que congregasse a sociedade civil em âmbito nacional, mobilizada em torno do tema de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como uma mobilização que tivesse como perspectiva importante a recriação do CONSEA Nacional, a instituição de uma política nacional e também nas ações em âmbito estadual e municipal” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

O FBSAN deu ênfase à criação dos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar (CONSEA's). A mobilização resultou em alguns conselhos, entre os quais se consolidaram o de Minas Gerais e o do Mato Grosso do Sul, que funcionam desde então. A articulação do FBSAN propiciou um contato muito maior entre as organizações, percebendo-se a necessidade de iniciar um processo de capacitação de lideranças locais para a questão da segurança alimentar, nas diferentes regiões do Brasil (IPEA, 2002).

2.5 - A recriação do CONSEA Nacional em 2003

No ano de 2003, com a posse do governo Luis Inácio Lula da Silva, a questão da segurança alimentar e nutricional reapareceu no centro da cena política brasileira e o CONSEA Nacional foi remontado, seguindo basicamente os mesmos moldes do CONSEA Nacional anterior.

“A recriação do CONSEA Nacional no mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva, teve dois motivos: por um lado, havia um compromisso histórico, desde a primeira criação do CONSEA Nacional em 1994. E por outro lado, com a força adquirida pelo FBSAN, o CONSEA Nacional já contava com a existência de dois CONSEA's estaduais, assim como com a força do movimento da

Ação da Cidadania, sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, construído ao longo dos anos 90” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

A retomada do CONSEA Nacional é visualizada, então, em um ambiente político que remonta o objetivo de construir e implementar uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa política já fazia parte do conteúdo programático do PT, no Programa “Fome Zero”. Nesse sentido, pode-se afirmar que a experiência do primeiro CONSEA Nacional em 1993/1994, bem como a disposição dos atuais governantes em operar com esta política, podem ser vistos como elementos que fortaleceram a segunda formação do CONSEA Nacional, em 2003. Em termos mais objetivos, a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e a implementação do Programa Fome Zero (PFZ), reforçam este argumento (II Conferência Nacional, 2004).

Com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), em 2003, buscou-se instituir um mecanismo coordenador da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e garantir o direito humano à alimentação em todo o território nacional, implementando ações voltadas para que todos os brasileiros tivessem qualidade, quantidade e regularidade, no acesso à alimentação. Além disso, buscou-se articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, nutrição, bem como estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de programas, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II Conferência Nacional, 2004).

Vinculado à Presidência da República, o MESA tinha como principal função articular as diversas instâncias do governo, adotando a concepção de intersetorialidade, que prioriza as ações articuladas e coordenadas entre os diferentes setores de um mesmo nível de governo - municipal, estadual e federal. Da mesma forma direciona as ações entre esses diferentes níveis de governo, de modo mais eficiente. A construção da intersetorialidade, segundo o Ministério, requer decisão política e um trabalho de sensibilização para que os dirigentes se sintam motivados ou instados a articular seus próprios programas a ele e a construir programas conjuntos. Como pode atuar junto aos

outros ministérios, o MESA cria um espaço diferenciado de atuação, pela amplitude da sua composição, em termos das áreas representadas (como corresponde à transversalidade do enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional) e dos segmentos sociais nele presentes (II Conferência Nacional, 2004).

No entanto, o MESA demonstrou dificuldade em coordenar as ações governamentais no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, de acordo com tais princípios de intersetorialidade (II Conferência Nacional, 2004). O MESA limitou-se à implementação dos componentes assistenciais do Programa Fome Zero, a exemplo do Cartão-Alimentação. Este componente tem como objetivo garantir recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie às famílias em situação de insegurança alimentar (aquelas que não possuem acesso à alimentação digna em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para a nutrição, bem como a manutenção da saúde do ser humano, segundo definição da II Conferência Nacional).

Posteriormente, o Cartão-Alimentação foi incorporado ao Programa Bolsa-Família, criado em outubro de 2003, com o intuito de convergir os inúmeros programas de distribuição de renda existentes para um só. O Bolsa-Família é fruto da unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, ou seja, Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e o Cartão-Alimentação (MESA). Buscou-se, assim, incrementar a qualidade dos gastos públicos a partir de uma gestão coordenada e integrada, de forma intersetorial (Fome Zero, 2001).

O CONSEA Nacional assumiu o posto de instância máxima na elaboração desta política setorial dentro da institucionalidade do Programa Fome Zero. De caráter consultivo, o Conselho assessoria o Presidente da República na questão de Segurança Alimentar e Nutricional, ficando responsável por traçar as diretrizes desta política. O Conselho procurou estabelecer um diálogo permanente entre o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome, os demais ministérios e a sociedade, no sentido de definir prioridades. O Conselho, ligado à Presidência da República, foi criado pela medida provisória número 103, de 1º de Janeiro de 2003 e regulamentado pelo decreto 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Integrou as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para promover suas necessidades básicas, em especial, o combate à fome (II CNSAN, 2004).

O CONSEA Nacional é composto por 51 membros efetivos (13 Ministros de Estado e 38 personalidades da sociedade organizada) e 11 observadores – nomeados

pelo Presidente da República, com mandato até meados de 2004. O CONSEA foi presidido por um dos representantes da sociedade civil e como secretário o Ministro de Segurança Alimentar e Combate à Fome, José Graziano da Silva⁸. Possui três câmaras temáticas que tratam dos seguintes temas: economia, produção e distribuição; nutrição, saúde e consumo; sistemas de avaliação, monitoramento de segurança alimentar e nutricional e instrumentos de ação inovadores. Foram também criados sete Grupos de Trabalho, dedicados aos seguintes temas: Plano de Safra 2003/2004; transgênicos; mutirão contra a fome; II Conferência Nacional de Segurança Alimentar; Fome Zero e a promoção da igualdade racial; convivência com a seca; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Essa estrutura foi pensada com o objetivo de amadurecer e desenvolver as propostas antes que fossem apresentadas na plenária do CONSEA Nacional (II Conferência Nacional, 2004).

Entre as realizações do CONSEA Nacional, em seu primeiro ano de existência (2003), destacam-se: a elaboração e a implementação do Plano de Safra para a Agricultura Familiar, para o período 2003/2004; a aprovação dos termos de parceria do MESA com a ASA (Articulação do Semi-Árido) para a construção de cisternas nos municípios do Semi-árido nordestino e com a Rede de Informações para o Terceiro Setor, para a implantação de tele-centros comunitários em municípios atendidos pelo Programa Cartão-Alimentação (PCA) e Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD's); oficina de trabalho sobre “Sistemas de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional” e seminário “O Programa Fome Zero e a Igualdade Racial”; apreciação das diretrizes para a unificação dos programas sociais de transferência de renda do governo federal; debate interno sobre o tema dos Produtos Geneticamente Modificados (OGM's) e duas resoluções solicitando a participação do CONSEA na discussão da Lei de Biossegurança (II Conferência Nacional, 2004).

De igual maneira, foi introduzida a questão da equidade social, Garantia de acesso; ações de inclusão social; informação e monitoramento com a proposta de assegurar a diversidade da representação em termos temáticos, regionais, de gênero, étnico-culturais e de atores específicos (grupos excluídos) (II Conferência Nacional, 2004).

⁸ Atual coordenador técnico do programa Fome Zero e professor do Instituto de Economia da Unicamp.

Os princípios norteadores do CONSEA Nacional de 1993/1994, foram mantidos no CONSEA Nacional de 2003. Os mesmos termos, parceria e descentralização, estiveram presentes em seus documentos a respeito das ações e dos programas. Constata-se que houve um amadurecimento nestas questões, o que pode ser percebido principalmente no tocante ao processo de descentralização dessa política. Foram criados Conselhos em todos os estados brasileiros e o número de conselhos municipais superou as expectativas. No ano de 2003, já existiam 144 Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN's)⁹. A criação dos Comitês Gestores com objetivo de organizar, dentro da lógica de controle social, os programas ligados ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e ao Programa Fome Zero (Fome Zero, 2001).

Uma das questões do debate de Segurança Alimentar e Nutricional que não estava tão presente na primeira formação do CONSEA Nacional em 1993/1994, é a concepção de intersetorialidade. Ela é hoje a diretriz metodológica fundamental para a implementação de políticas sociais, entre elas a Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar de amplamente debatida e difundida neste ano, a intersetorialidade ainda encontra a dificuldade da fragmentação institucional, dada a característica marcante das estruturas de proteção social no cenário brasileiro (Burlandy, 2003).

A formação do CONSEA Nacional em 2003, também foi vista como preparatória ou até mesmo transitória, buscando criar bases que possibilitassem a definição das diretrizes das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, nos três anos seguintes, e também a renovação do mandato dos representantes até o ano seguinte. O CONSEA Nacional também promoveu a criação dos CONSEA's Estaduais e Municipais e a realização, com êxito, da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II Conferência Nacional, 2004).

2.5.1 - A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Dez anos se passaram entre a I e a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A segunda Conferência resultou em uma série de diretrizes orientadoras da construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. O objetivo principal da II Conferência Nacional (realizada do dia 17 ao dia 20 de março de

⁹ Dados da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

2004, na cidade de Olinda) foi propor diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, para o período de 2004 a 2007, avaliar as experiências de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, bem como indicar ações para retirar as famílias da dependência dos programas de transferência de renda (II Conferência Nacional, 2003).

A II Conferência Nacional apresentou quatro premissas: a promoção do direito humano à alimentação e nutrição; a avaliação das ações e políticas públicas de erradicação da fome e, a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, atualmente em andamento; além das diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, apontando indicações para os próximos anos e o fortalecimento e mobilização da sociedade civil e do governo, para a erradicação da fome e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (II Conferência Nacional, 2003).

Os painéis apresentados foram: direito à alimentação; soberania alimentar e contexto internacional; estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil; princípios norteadores de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional e Programas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (II Conferência Nacional, 2003).

Os grupos de trabalho trataram dos seguintes temas:

- O Direito Humano à Alimentação; Sistema Agroalimentar, Organismos e Acordos Internacionais; Componentes da Segurança Alimentar e Nutricional em um Plano Nacional de Reforma Agrária; Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agro Extrativismo; Recursos Genéticos, Sementes e a Questão dos Transgênicos; Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água; Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana; Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar; Mutirões, Coleta e Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais; Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição; Cultura Alimentar; Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis; Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional; Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e Institucionalidade das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (II Conferência Nacional, 2003).

A realização da II Conferência Nacional ocorreu em etapas. No âmbito municipal, foram realizadas conferências até o dia 15 de novembro de 2003, as estaduais, até o dia 31 de janeiro de 2004. Muitas delas já estavam programadas pelos

21 CONSEA's estaduais formados e, deveriam, necessariamente, debater os temas a serem encaminhados à II Conferência Nacional. As comissões organizadoras das etapas estaduais consolidaram os relatórios municipais em um único relatório estadual. Esse foi encaminhado para a organização nacional com o objetivo de fundamentar o debate, orientar o conjunto de propostas para esfera estadual e extrair questões pertinentes para a esfera federal (II Conferência Nacional, 2003).

A comissão organizadora da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, reunida no último dia 24 de novembro, em Brasília, reforçava aos conselhos estaduais as seguintes orientações (II Conferência Nacional, 2003):

- Cabe ao CONSEA Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a articulação e mobilização junto às prefeituras municipais de seu Estado, no sentido de orientar a instalação dos CONSEA's Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e, a realização de suas conferências no âmbito municipal ou regional;
- É imprescindível que os CONSEA's estaduais elaborem o regimento interno da conferência estadual, para também orientar aos municípios sobre o número de delegados que participarão da etapa estadual e, posteriormente, da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- O Conselho Estadual deverá acompanhar a realização das Conferências municipais e regionais em seu Estado, a fim de integrar e legitimar a participação de seus delegados para o sucesso da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de manter o CONSEA Nacional informado sobre a realização destas;
- Todo e qualquer convite aos conselheiros do CONSEA Nacional para participação nas conferências, deverão ser encaminhados à secretaria do CONSEA.

Por meio de tais orientações, a Comissão Organizadora pretendia estabelecer as condições e pressionar os estados e municípios, no processo de criação de seus CONSEA's. Estes produziram então, as propostas e as sugestões sobre segurança alimentar e nutricional, que serviriam para a II Conferência Nacional.

Deste modo, foram recolhidos das Conferências Estaduais todos os materiais produzidos com as propostas e sugestões, sistematizando por tema, agrupando as sugestões, e encaminhando aos grupos de discussões para que eles elaborassem as propostas nacionais.

“Na preparação dos materiais para II Conferência Nacional, teve situações de conflito ocorridos nas Conferências Municipais e também nas Conferências Estaduais, em relação à escolha dos delegados para serem levados à II Conferência Nacional. Vários fatores estiveram na base destes conflitos, entre eles a manifestação de interesses político-eleitorais suscitados pelo tema de segurança alimentar e também pelas atuações de vários governos estaduais, no sentido de ‘patrocinar’ ou, em alguns casos, dificultar a participação no processo” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

Dificuldades financeiras e, em alguns casos, políticas para a realização das Conferências Estaduais existiram, numa relação nem sempre harmônica com os governos estaduais. Contudo, pode-se afirmar que o processo prévio à II Conferência Nacional, fez re-emergir uma importante energia social que estava dispersa e atuando fragmentariamente pelo país, em razão da pouca importância atribuída ao tema alimentar durante os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso.

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizou-se no Centro de Convenções de Pernambuco e teve 1.300 participantes, entre representantes de órgãos públicos, do poder legislativo e judiciário, entidades de classe, conselhos, entidades e organizações da sociedade civil e pessoas interessadas nas questões relativas ao tema, em particular no tocante à Segurança Alimentar e Nutricional (Carta de Olinda, 2004).

Na realização da II Conferência Nacional, os participantes se dividiram em 16 grupos de discussão, constituindo referências num elenco de 153 propostas de ações estratégicas aprovadas. Deste total, 47 foram selecionadas como as mais relevantes e prioritárias. Uma delas prevê a constituição de um grupo interministerial, no âmbito do CONSEA Nacional, para elaborar o novo Plano de Safra da Agricultura Familiar e dos Assentamentos de Reforma Agrária. Em função do período da safra, a proposta precisava ser viabilizada rapidamente, por isso o prazo proposto para o encaminhamento dessa iniciativa foi de 60 dias. A idéia era de definir mecanismos de incentivo ao plantio e à comercialização, de modo a favorecer os agricultores familiares e as economias locais, tradicionalmente ignoradas pelas políticas de crédito e assistência técnica (Rêgo, 2004).

Francisco Menezes, diretor de políticas e planejamento do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), presidente do CONSEA Nacional e membro da comissão organizadora do evento, achou que a II Conferência Nacional conseguiu refletir a vitalidade verificada nos estados e municípios e, permitiu que governo e sociedade discutissem juntos as diretrizes básicas para a construção de uma política nacional. Além disso, Francisco Menezes acredita que:

“Dentro do governo ainda existem múltiplas compreensões sobre este tema, assim como existe na própria sociedade. Provavelmente, a II Conferência Nacional foi importante também para o governo, possibilitando um entendimento muito mais abrangente do que o simples combate à fome”, analisa. “É preciso entender a Segurança Alimentar e Nutricional, no sentido que obriga a pensar sua política dentro de uma perspectiva intersetorial e como possibilidade efetiva de uma estratégia de desenvolvimento com equidade” (Rêgo, 2004).

Renato Maluf, professor do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), membro da coordenação do FBSAN e integrante do CONSEA Nacional e da comissão organizadora da II Conferência Nacional, diz que:

“A realização da II Conferência Nacional foi uma vitória que consagrou o tema, pois não é fácil ter a questão da Segurança Alimentar mobilizando a sociedade. Um tema que não tem o seu lugar ainda totalmente definido” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

Ainda na opinião do professor Renato Maluf, outro ponto importante foi a mobilização que se conseguiu no país com a realização das Conferências municipais e estaduais, em consequência da II Conferência Nacional:

“Para a realização da II Conferência Nacional, foram mobilizados estados e municípios, numa reflexão para a questão da Segurança Alimentar. Apresentando um conjunto de sugestões variadas, heterogêneas e muito interessantes, que direcionou as políticas de

segurança alimentar dos próximos três anos” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

A II Conferência Nacional apontou, portanto, direcionamentos que podem ser observados na agenda do CONSEA Nacional, no ano de 2004.

2.6 - O CONSEA em 2004

O cenário do CONSEA Nacional, em 2004, teve algumas modificações, pois foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pasta resultante da unificação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), do Ministério da Assistência Social e da Secretaria do Bolsa Família. O ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias¹⁰, assumiu em janeiro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cujo objetivo é articular as políticas de segurança alimentar, assistência social e transferência de renda (II Conferência Nacional).

Francisco Menezes, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e diretor do IBASE, ressalta que: “Essa Secretaria deve ser entendida como um instrumento para elaborar programas alimentares, que competem ao ministério e por meio do CONSEA Nacional, promovem o diálogo interministerial”. Pois há uma tendência à formatação e consolidação do CONSEA Nacional, como conselho interministerial, que não se resume à participação dos diversos setores de governo na reunião do CONSEA Nacional, ela requer decisão política e um trabalho de sensibilização, para que os dirigentes se sintam motivados a submeter seus próprios programas ao conselho e a construir programas conjuntamente (II Conferência Nacional, 2004).

Assim, superando a forte tendência a se tornar um conselho de políticas assistencialistas e promovendo o exercício prático e conceitual da intersetorialidade, da descentralização e da parceria, a experiência do CONSEA Nacional de 2003 indicou um melhor dinamismo. Isto contribuiu para um maior controle social, entendido enquanto

¹⁰ É formado em Direito, especialista em Poder Legislativo, Mestre em Direito Processual, e Doutorando em Filosofia, Tecnologia e Sociedade, pela Universidade Complutense de Madrid.

participação dos setores organizados da sociedade, na concepção, na implementação, na gestão e no monitoramento das políticas públicas (Peliano, 1994).

“Embora ainda seja muito desigual, a composição do CONSEA Nacional, na parte da sociedade civil, ainda precisa melhorar. Acho que também poderia ser mais enxuto, para ganhar mais dinamismo. Ganhou muito no ano de 2004, onde foram realizados muitos debates interessantes, polêmicas em torno de propostas governamentais sobre o tema e isso acabou dando mais vida ao Conselho (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

Para assegurar esse dinamismo que o CONSEA Nacional conseguiu em 2004, foi criada uma comissão permanente, para tratar do relacionamento entre o Conselho Nacional e os Conselhos Estaduais, fortalecer a aliança entre as esferas (federal, estadual e municipal), articulando junto aos conselhos, as ações e projetos a serem implementados, a partir das resoluções da II Conferência Nacional. A comissão é composta por conselheiros, representantes da sociedade civil e dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Desenvolvimento Agrário, Ciência e Tecnologia, Cidades e, pela Assessoria Especial do Presidente da República (Informativo nº 2, 2004).

“Embora a II Conferência Nacional tenha dado destaque às questões de equidade, gênero e étnica, reconhecendo e valorizando a diversidade da cultura alimentar dos povos indígenas, da população negra e das comunidades quilombolas; ainda não foi suficiente quanto à questão das demandas dos portadores de necessidades especiais. A qualidade das discussões melhorou muito, mas precisa melhorar mais para conseguir formular propostas de políticas consistentes, que é o principal desafio do CONSEA Nacional atualmente” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

Nesta expectativa, o CONSEA Nacional tem realizado Encontros Regionais, entre os CONSEA's estaduais, que servem para elaborar propostas e fortalecer os próprios

conselhos estaduais. Os objetivos destes encontros têm sido acompanhar os conselhos estaduais, mapear a situação atual, sugerir ações e melhorar a integração do Conselho Nacional com os Estaduais e Municipais. Atualmente são 27 Conselhos Estaduais e 193 Conselhos Municipais, que trabalham na construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em parceria com o CONSEA Nacional, os Estaduais estão acompanhando os programas do governo e propondo novas ações para combater à fome (Maluf, 11/10/2004).

Neste sentido, tem sido importante a troca horizontal de experiências entre os CONSEA's estaduais, considerando aspectos como infra-estrutura, relação entre governo e sociedade civil e a articulação com outros conselhos setoriais. Os encontros retomaram as deliberações da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Maluf, 11/10/2004).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), também tem discutido emendas propostas pelos conselhos estaduais, como o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Este projeto de lei estabelece a estrutura necessária às políticas e aos planos de segurança alimentar e nutricional, para que o Poder Público possa assegurar o direito dos cidadãos à alimentação adequada (MDS, 2005).

A criação dessa Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), está sendo seguida nos mesmos moldes da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social). Ela tem como objetivos principais consagrar em lei o princípio de Segurança Alimentar e Nutricional, a idéia da institucionalização do CONSEA Nacional e de formulação de uma política de segurança alimentar e nutricional (MDS, 2005).

Dessa forma, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional terá uma autonomia maior, independendo de eventuais mudanças de governo. Isso poderia evitar, por exemplo, que o CONSEA Nacional voltasse a ser dissolvido como o anterior. “É, evidentemente, uma proposta ambiciosa, que demora algum tempo para se efetivar”, observa o diretor do IBASE e presidente do CONSEA Nacional, Francisco Menezes: “acredito que é de fundamental importância contar com um sistema de segurança alimentar e nutricional sólido, imune a mudanças conjunturais, que podem colocar a perder tudo o que até aqui acumulamos” (Rêgo, 2004).

“Colocar estas coisas em Lei no Brasil não significa muita coisa, porque nossa história é uma história de leis não cumpridas, mas

certamente dificultará o governo encerrar o CONSEA Nacional como foi feito no passado” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

A partir do reconhecimento de que, os conselhos representam transformações na dinâmica de gestão e que fortalecem as práticas que tornam legítima a participação cidadã, pode-se afirmar que esses espaços públicos de participação estão, direta e indiretamente, associadas à necessidade de imprimir maior eficiência e eficácia à ação governamental.

CAPÍTULO III: O CONTEXTO INSTITUCIONAL E HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO CONSEA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O principal objetivo deste capítulo é apresentar o Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro (CONSEA) – e analisar seu desempenho como um espaço público de participação.

O CONSEA — RJ é constituído, atualmente, por 26 conselheiros: 10 representantes do poder público e 16 representantes da sociedade civil, respectivamente a Secretaria de Estado de Agricultura (SEAAPI); Secretaria de Estado de Educação (SEE); Secretaria de Estado de Saúde (SES); Secretaria de Estado de Trabalho; Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão; Secretaria de Estado de Habitação; Secretaria de Estado de Esportes; Secretaria de Estado de Cultura; Secretaria de Estado de Ação Social; Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro (FETAG); Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Pastoral da Criança/Coordenação Estadual do Rio de Janeiro; Conselho Regional de Nutricionistas – 4ª Região (CRN); Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); Associação dos Supermercados do Rio de Janeiro (ASSERJ); Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Instituto Metodista Bennett; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Associação dos Produtores Usuários da Ceasa Grande Rio (ACEGRI); Diocese de Duque de Caxias; e Serviço de Apoio as Micros e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro (SEBRAE).

Para a análise exposta no presente trabalho, foram entrevistados quatro conselheiros do poder público, a saber, a Secretaria do Estado de Ação Social, a Secretaria do Estado da Saúde, SEAAPI, ALERJ e sete conselheiros da sociedade civil, representantes da UERJ, da FASE, do IBASE, da FIRJAN, do CRN, do SEBRAE e da Pastoral da Criança e do Adolescente. Foram contemplados os representantes mais atuantes junto ao Conselho, por acreditar-se que eles configuram a imagem atual da participação da instituição.

Assim, as interpretações sobre a atuação do CONSEA foram elaboradas a partir das entrevistas, realizadas no período de maio à dezembro de 2004. Vale lembrar que, para a elaboração das questões levantadas em tais entrevistas, foram tomados como referência os temas discutidos na problematização teórica, conforme os capítulos I e II.

Portanto, serão enfocados:

No subitem 3.1 — *A contextualização da política de segurança alimentar no Estado do Rio de Janeiro* — ressaltando o movimento do Comitê da Ação da Cidadania, e as discussões seguintes que deram origem à criação dos CONSEA's estaduais, municipais e nacional.

No subitem 3.2 — *O processo de criação do Conselho de Segurança Alimentar do Estado* — observando como se deu a iniciativa de criação do CONSEA, o processo adotado para a escolha dos seus representantes, e para a preparação da I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

No subitem 3.2.1 — *Os desafios e resultados da I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional* — tomando como referência as dificuldades encontradas para a realização das Conferências Municipais e a Conferência Estadual (preparatórias para a II Conferência Nacional), sobretudo no que diz respeito aos conflitos de interesses entre a sociedade civil e o poder público, explicitados durante este período.

No subitem 3.3 — *Desempenho do CONSEA no que diz respeito à elaboração de diretrizes para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional Estadual* — esta seção foi desenvolvida com a perspectiva de responder a questão principal da dissertação: o CONSEA do Estado do Rio de Janeiro tem se consolidado como um espaço público de participação?

3.1 - Contextualizando a Política de Segurança Alimentar no Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro foi o cenário inicial do Comitê da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, movimento discutido anteriormente. No Rio de Janeiro, essa campanha mobilizou pessoas e várias entidades públicas e privadas, em torno da questão da segurança alimentar, obtendo grande adesão e

significativo apoio da imprensa local e nacional. No mesmo período aconteciam campanhas e lutas populares na Baixada Fluminense, organizadas pela igreja católica, lideradas pelo Bispo da cidade de Duque de Caxias/RJ, Dom Mauro Morelli. O Estado do Rio de Janeiro assumiu assim, o papel de centro de elaboração teórica e de reflexão sobre as questões da fome e miséria no país, bem como o de difusor da idéia sobre Segurança Alimentar e Nutricional.

A primeira grande mobilização em torno do tema fome e segurança alimentar, foi organizada no Estado do Rio de Janeiro, pelo Movimento da Ação da Cidadania, nos anos de 1993/94, tendo como principal organizador o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), cujo presidente, Herbert de Sousa (conhecido como Betinho), já havia se tornado figura emblemática e popular no âmbito nacional nos anos de mobilização para a redemocratização do país.

No início da década de 90, conforme discutido, o então Presidente da República, Itamar Franco, dava início aos planos governamentais direcionados à segurança alimentar e nutricional. A criação do CONSEA Nacional enquadra-se entre uma de tais iniciativas, conforme depoimento:

“O CONSEA Nacional foi criado quando o presidente do PT e presidente do governo paralelo, Luis Inácio Lula da Silva, entregou uma proposta ao presidente Itamar Franco, proposta esta que tínhamos preparado e que previa um CONSEA Nacional. Era uma proposta de Política de Segurança Alimentar. Foi aceita pelo então presidente Itamar Franco, que criou o CONSEA Nacional. A Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome, pela Vida, teve uma participação importante e envolvimento nessa iniciativa” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

Por ocasião da troca do governo federal, ocorreu um processo de desmobilização e paralisação das ações governamentais, uma vez que o sucessor, Fernando Henrique Cardoso, não apoiou de maneira intensiva os programas relacionados diretamente à segurança alimentar. O processo de esvaziamento do apoio às ações do CONSEA Nacional, acabou por levar à extinção da entidade, de acordo com o seguinte depoimento:

“A coisa começa a ter um refluxo, houve um processo de desmobilização muito grande no período do governo Fernando Henrique Cardoso, já que a própria política do governo não destinava nenhum apoio aos programas relacionados diretamente à Segurança Alimentar” (entrevista com representante da sociedade civil).

Segundo este depoente, os recursos governamentais passaram a ser alocados no Programa da Comunidade Solidária, organizado em bases diferenciadas e, assim, o CONSEA perdeu a ênfase no governo, no que diz respeito à política alimentar.

Apesar de tal esvaziamento do apoio governamental, alguns representantes, tais como: o professor do Curso de pós-graduação CPDA/UFRRJ, Renato Maluf, o Bispo da cidade de Duque de Caxias/RJ, Dom Mauro Morelli e o Diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Francisco Meneses, e algumas instituições como IBASE, FASE e o Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA), continuaram a realizar discussões em torno do tema no Estado, entre 1995 e 1998.

Em 1998 o tema da segurança alimentar foi debatido em seminário realizado para tal fim, na cidade do Rio de Janeiro, contando com a participação de 400 pessoas. Estiveram presentes representantes de universidades (federais e estaduais do Estado do Rio de Janeiro), ONG's e outras entidades públicas e privadas; além de pesquisadores, técnicos e interessados no assunto. Como resultados desse Seminário, decidiu-se consolidar o Fórum Fluminense¹¹, no interior do Estado e desencadear um processo de mobilização da sociedade civil, buscando estimular a participação social na implementação dos programas e políticas públicas já em curso.

O Fórum Fluminense, organizado durante tal seminário, pretendia congrega as organizações já existentes da sociedade civil, entidades civis ou religiosas, sindicatos, movimentos populares, e pessoas com reconhecida atuação no combate à fome e à desnutrição, buscando uma maior aglutinação de forças.

¹¹ O Fórum Fluminense congrega organizações da sociedade civil, entidades civis ou religiosas, organizações, sindicatos, movimentos populares, cidadãos e cidadãos com reconhecida atuação no combate à fome, à desnutrição, na defesa da cidadania e da melhoria da qualidade de vida das populações vulneráveis.

Pode-se dizer que tal iniciativa colaborou para a articulação de outros atores sociais e incentivou a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

“Em 1998 foi criado o Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional, com a idéia justamente de articular o movimento. Este trouxe uma estratégia forte de ação no âmbito dos estados, para a criação de Fóruns estaduais de Segurança Alimentar. A idéia era criar um Fórum que congregasse a sociedade civil no âmbito nacional. Uma mobilização que tinha como perspectiva importante a recriação do CONSEA Nacional, a instituição de uma política nacional e também de ações no âmbito estadual e municipal” (entrevista com o representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

A partir de 2001, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) passou a investir com maior ênfase na formação continuada de atores da sociedade civil, visando otimizar a participação efetiva da sociedade, nos diferentes espaços de gestão social. Essa formação continuada se deu através de cursos de educação à distância sobre segurança alimentar e nutricional, promovidos pelo IBASE e pelo Projeto laboratório de educação à distância pela internet (REDECAPA), que posteriormente se desdobraram em reuniões periódicas. As “reuniões ampliadas” desses atores (como eram chamadas) foram precursoras no ressurgimento do Fórum de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro.

No final do ano de 2002/03, o presidente da república Luis Inácio Lula da Silva, traz novamente para a pauta do governo o tema da Segurança Alimentar e Nutricional e, assim, recria o CONSEA Nacional, promovendo nos estados e municípios uma mobilização da sociedade civil e do poder público, no sentido de que também fossem criados os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, que deveriam gerenciar os programas relacionados à questão da fome e a miséria, juntamente com o governo federal.

Neste contexto, e com o lançamento do Programa Fome Zero — cuja visibilidade pública se efetivou sobretudo pela implantação do Programa Cartão-Alimentação — o CONSEA Nacional exigiu que houvesse a criação dos conselhos

estaduais e municipais. A implantação de Comitês Gestores nesses conselhos, passou a ser uma condição essencial para o recebimento dos recursos do Programa Fome Zero. Assim, buscou-se melhorar a eficiência no gerenciamento e na garantia do direito à alimentação.

Pode-se dizer que tal encaminhamento do CONSEA Nacional, acabou por comprometer o interesse dos estados e municípios de criarem seus conselhos, como uma iniciativa de articulação entre o poder público e a sociedade civil, para a implementação das políticas públicas. O interesse passou a vincular-se diretamente ao acesso aos recursos do Programa Fome Zero, que só poderiam ser viabilizados através da criação dos Conselhos Gestores de combate à Fome e à Miséria. Logo os conselhos tornaram-se mais dependentes da pressão do governo federal.

O que se observa e pode ser confirmado por meio do depoimento abaixo, é que a revitalização da política de segurança alimentar no país, foi marcada por certo centralismo ou mesmo autoritarismo:

“O estado do Rio de Janeiro recebeu um ultimato: vocês têm até tal data para instituir o CONSEA! Que foi instituído por decreto, não foi uma coisa tranqüila. Foi uma coisa que soou como uma certa imposição da ação do governo federal” (entrevista com o representante da sociedade civil).

Ainda nesse cenário, o CONSEA Nacional lançou também a proposta da realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, buscando agilizar a formação desses conselhos estaduais e municipais, para subsidiar com seus produtos, a II Conferência Nacional. O argumento utilizado foi promover um maior envolvimento dos Estados e Municípios, com o encaminhamento da política nacional.

3.2 - A Criação do Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro

Antes de assinar o decreto de criação do CONSEA Estadual, em maio de 2003, a governadora do Estado do Rio de Janeiro, Rosinha Mateus, tomou a iniciativa de fazer os contatos com os participantes do seminário do Fórum Fluminense, realizado em 1998, convidando-os a participar da formação do Conselho. Em torno de 80% daqueles

que participaram do seminário do Fórum Fluminense, atenderam ao convite e se integraram à formação do conselho.

As primeiras articulações para a criação do CONSEA – RJ, foram realizadas por meio da internet. O conteúdo da proposta para seu regimento interno, teve como referência os regimentos dos CONSEA's de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. Foi com base nesses documentos, que se elaborou uma minuta, posteriormente submetida aos conselheiros, discutida e modificada, até um consenso entre as partes. Após a aprovação, em 27 de maio de 2003, o regimento interno do CONSEA/RJ foi sancionado pela governadora, pelo Decreto nº 33.278. Configurou-se assim, um órgão constituído por um colegiado autônomo, mas subordinado diretamente ao governador do Estado. Segundo o Regimento Interno (2004), estabeleceu-se uma parceria entre o Governo do Estado e a sociedade civil. De acordo com o regimento, a finalidade do CONSEA/RJ passou a ser assessorar o Governador do Estado, na formulação e implementação de políticas, programas e ações, que configurem o direito à alimentação e à nutrição. Ou seja, o CONSEA/RJ deve se integrar às ações governamentais, visando o atendimento da parcela da população que não dispõe dos meios suficientes para atender suas necessidades básicas de alimentação. Deve ainda, incentivar a parceria entre o setor público e o setor privado, de maneira a garantir a mobilização e a racionalização no uso de recursos disponíveis, e formular o Plano Estadual de Segurança Alimentar. Além disso, tem como objetivo, estimular a criação de conselhos municipais, com os quais deve manter estreitas relações de cooperação, especialmente quanto às ações definidas como prioritárias, no âmbito da política estadual de segurança alimentar e nutricional.

Observa-se que o CONSEA/RJ é composto por um Presidente, um Secretário Geral, nove representantes das Secretarias Estaduais, um representante da Assembléia Legislativa e 16 representantes da sociedade civil. O Presidente assume também a função de coordenar a Secretaria da Ação Social (SAS), órgão responsável pela coordenação e execução das ações de assistência social no Estado. Os conselheiros possuem um mandato de dois anos, sendo permitida a recondução e a substituição no cargo (Regimento Interno, 2004).

Conforme o Regimento Interno do Conselho, os representantes da sociedade civil devem ser indicados pelo Fórum Fluminense de Segurança Alimentar e designados pela Governadora do Estado, devendo participar também das comissões regionais. Os demais conselheiros são também designados pelo governo. Pode-se, portanto, questionar, de acordo com o instituído no regimento e com a avaliação dos

entrevistados, se houve uma efetiva democratização na escolha dos representantes do Conselho, ou, ao invés disso, apenas a confirmação de um encaminhamento centralizador por parte do governo estadual. Assim, conforme depoimento abaixo:

“Nunca houve uma força ligada ao movimento da sociedade civil dentro do Conselho, porque se houvesse, se ouviria falar sobre isso, sobre esse movimento. O que se houve falar muito é que os conselhos de Minas Gerais e do Mato Grosso do Sul são bem sucedidos, e que a gente sempre tenta trazer algum subsídio de lá para dar apoio aos conselheiros do estado do Rio de Janeiro, que sempre buscam referência nesses” (entrevista com representante da sociedade civil).

O encaminhamento dado ao processo de criação também reflete um direcionamento pouco participativo. Embora a criação do Conselho tenha ocorrido em maio de 2003, a posse só aconteceu em outubro do mesmo ano, atraso este que foi justificado por dificuldades administrativas: os convites encaminhados demoraram a serem respondidos pelos participantes, e houve dificuldade de compatibilizar uma data na agenda da governadora com as datas das reuniões do CONSEA, para que ela pudesse enfim empossar os conselheiros. No final, a posse realizou-se sem a presença da governadora, que foi substituída pelo Secretário do Gabinete Civil.

“O processo foi inverso e atropelado: primeiro se criou o Conselho Estadual de Segurança Alimentar, e depois tentou-se começar a amadurecer o que são as idéias, o que tem que ser feito sobre segurança alimentar” (entrevista com representante da sociedade civil).

Pode-se compreender tal supressão de etapas de discussão — que confirmam o comentário “inverso e atropelado” — tendo como referência a necessidade governamental de atender ao calendário de Segurança Alimentar do Conselho Nacional. Em Brasília, a II Conferência Nacional já estava agendada, sendo necessário e urgente estabelecer as Conferências Estaduais que deveriam anteceder-lá. Estas, por sua vez, deveriam ser precedidas de Conferências Municipais.

No âmbito nacional, com escassos recursos e pouco tempo hábil, foi desencadeado um processo para o envolvimento das regiões, estados e municípios, para

uma reflexão nacional. Reflexão esta que deveria estar apoiada em realidades, necessidades e potencialidades diferentes, e que indicariam as propostas a serem apresentadas, como diretrizes políticas, encaminhadas para a II Conferência Nacional no ano seguinte.

O caso do Estado do Rio de Janeiro foi especial, e mais tumultuado, pois, além do processo inicial de constituição do conselho, ao mesmo tempo havia a atribuição de preparar a I Conferência Estadual.

“Parece que querem “reinventar a roda”. Foi a nítida impressão que eu tive, pois se já está tudo estabelecido: a II Conferência Nacional, as diretrizes, essa coisa toda, e a gente tem que chegar aqui no Estado, executar, ou tentar viabilizar o que foi colocado em termos de diretrizes nacionais, a gente vai ficar sempre tentando delinear o que já foi feito segundo uma ordem” (entrevista com representante da sociedade civil).

O termo “reinventar a roda” é significativo, faz referência à repetição de modelos pré-estabelecidos, uma vez que o CONSEA Nacional, junto à comissão organizadora da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN, 2003), já haviam esboçado todas as orientações que deveriam constar nos documentos estaduais e, que posteriormente, deveriam ser apresentadas por ocasião da II Conferência Nacional.

De acordo com o descrito nas Atas da I Conferência Estadual (Rio de Janeiro), os regimentos internos tanto da I Conferência Estadual como do Conselho Estadual, foram elaborados simultaneamente. As reuniões eram mensais e, posteriormente, passaram a ser quinzenais. Ressalta-se que as Reuniões do Conselho Estadual não contaram com a participação de todos os 26 representantes legais, mas com uma presença mínima determinada legalmente: um terço dos participantes. Todos estes agravantes contribuíram para que, o enriquecimento das propostas, supostamente oriundo dos mais diversos segmentos que compõem o Conselho, encontrasse ainda mais dificuldades. Ao contrário, o debate amplo de idéias e propostas esperado, ficou prejudicado no que se refere à representatividade, segundo avaliação das próprias atas de reuniões de 2004.

“A pouca representação é devido: primeiro, o assunto é novo e segundo, parece que a gente vive ‘a síndrome do cachorro correndo atrás do próprio rabo’, as pessoas que vinham, vinham e viam que haviam poucos representantes e aí talvez deduzissem que a participação não era tão importante, ou então vinham e viam que as coisas estavam num nível muito embrionário” (entrevista com representante do poder público).

O conteúdo das discussões sempre girou em torno da construção de regimento interno do próprio Conselho e, paralelamente, da I Conferência Estadual. Esse processo acelerado na criação do Conselho e das conferências estaduais e municipais, foi priorizado em função da realização da II Conferência Nacional, conforme discutido. Sendo assim, infere-se que a criação do Conselho não foi resultado de uma aspiração política negociada entre governo e sociedade civil, mas sim uma exigência do governo federal. O que é confirmado no depoimento abaixo:

“A formação deste conselho foi feita de cima pra baixo, houve uma iniciativa do governo federal para que pudessem ser instituídos os conselhos estaduais e a partir de uma iniciativa do Frei Beto¹², no governo federal, foi feita uma articulação com a governadora do Estado, que acabou gerando um conselho. Num primeiro momento, por meio de decretos, foram instituídas várias organizações” (entrevista com representante da sociedade civil).

Além de ter sido constituído de “cima para baixo”, passaram a participar do CONSEA/RJ algumas entidades que não estavam afinadas com o tema de segurança alimentar, de acordo com depoimentos dos conselheiros. Os representantes de tais entidades, acabaram por promover um empobrecimento nas discussões dentro do Conselho.

Conforme discutido, outro aspecto relevante é o fato da questão da Segurança Alimentar e do Programa Fome Zero, tornarem-se menos valorizados que a necessidade de garantia de recursos, mais no sentido do direito à renda às famílias, sobrepondo-se, na prática, à discussão do direito à alimentação. Pois os debates estabelecidos não

¹² Naquele momento, Frei Beto (Carlos Alberto Libânio Christo) era assessor-especial do presidente Lula e Coordenador de Mobilização Social do Programa Fome Zero.

preconizavam mais o objetivo que o Conselho de Segurança Alimentar havia definido em suas propostas originais. Voltou-se, assim, mais para uma visão assistencialista de escolher e inscrever famílias para o recebimento dos recursos do Programa Fome Zero.

Na ânsia por realizar uma promessa de campanha de governo, o Programa Fome Zero, ao que parece, não foi implementado de maneira negociada com o governo do Estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, bem como com a sociedade civil organizada. A criação dos CONSEA's locais passou a representar principalmente, uma resposta de cunho burocrático, voltada para a legitimação junto ao governo federal, dos acessos aos recursos financeiros oriundos do Programa.

3.2.1 - Como se articulou a I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional

A I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, se realizou nos dias 12 e 13 de fevereiro de 2004. Foram convidados representantes da sociedade civil e do poder público, que atuavam na temática direta e indiretamente, na proporção de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de organizações do poder público (Regimento Interno da I Conferência Estadual, 2004).

A I Conferência Estadual teve como objetivos: propor à governadora do Estado diretrizes, programas prioritários e ações estratégicas, para subsidiar uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando a realidade do Estado; produzir subsídios; eleger delegados para II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e promover um debate para a implementação dos conselhos estadual e municipal (Ata e Regimento Interno da I Conferência Estadual, 2004).

A Comissão Organizadora¹³ teve como atribuições coordenar, supervisionar, dirigir e promover, a realização da I Conferência Estadual, atendendo aos aspectos técnicos, políticos, administrativos e financeiros (Regimento Interno da I Conferência Estadual, 2004).

Durante a articulação para a Conferência, os trabalhos abordados contemplaram os seguintes temas: geração de trabalho e renda; reforma agrária, agricultura; saúde e

¹³ Deliberando sobre o tema, metodologia, mesas centrais, os critérios para participação, proposições acompanhamento e deliberações, a disponibilização de documentos, a promoção de divulgação, encaminhamentos, a prestação de contas, os facilitadores, metodologia de eleição, supervisão a recepção e credenciamento e a realização das inscrições.

nutrição; habitação, saneamento e meio ambiente; justiça; organização e controle social; educação e cultura alimentar; sementes, recursos genéticos e a questão dos transgênicos; e assistência social. Constataram nos relatórios de grupo as propostas que obtiveram consenso (Regimento Interno da I Conferência Estadual, 2004). Segundo os depoimentos, as limitações referentes aos temas não se vincularam aos processos de discussão regional, mas sim ao encaminhamento nacional:

“Nenhum tema foi imposto pela sociedade civil ou do poder público estadual. Os temas se basearam muito no que as Conferências Municipais tinham enviado para aqui, e foram pensados em função do que o CONSEA Nacional queria como diretriz para II Conferência Nacional” (entrevista com representante da sociedade civil).

A I Conferência Estadual de segurança Alimentar do Rio de Janeiro, contou com cerca de 500 participantes. Os grupos temáticos discutiram propostas e ações prioritárias, que posteriormente foram sistematizadas e elaboradas no documento do relatório das conferências estaduais (Relatório das Conferências Estaduais, 2004)¹⁴. Os temas discutidos acompanharam as preocupações encaminhadas para pauta da II Conferência Nacional (ver capítulo II).

Nesta I Conferência foram eleitos 43 (quarenta e três) delegados, para representação do Estado, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Da mesma forma, a avaliação de sua preparação indica cerceamento da ampliação do debate no Estado, em função do encaminhamento nacional.

“Para realizar a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional houve um processo intenso de conferências estaduais e municipais. No entanto, isso foi feito de forma atropelada, o processo foi muito rápido, houve uma intensa participação e mobilização, mas o tempo foi curto. Por outro lado, este processo deveria ter sido mais consistente, então foi perdida uma grande oportunidade de fazer um debate com maior nível de participação e maior amadurecimento dos atores” (entrevista com representante da sociedade civil).

¹⁴ As discussões referente às propostas e ações discutidas pelos grupos temáticos na I Conferência Estadual, estão apresentadas no anexo III.

Os municípios trouxeram os resultados das suas Conferências Municipais, os grupos se reuniram e discutiram as propostas que foram posteriormente consolidadas, como propostas do Estado para II Conferência Nacional. Em torno de 90% dos municípios participaram da I Conferência Estadual, o que pode ser considerado bastante relevante, e ao mesmo tempo, confirma que uma boa oportunidade de debate foi comprometida.

Apesar disto, alguns pontos positivos foram realçados pelos entrevistados:

“A realização da I Conferência Estadual, apesar de tudo, acabou se dando de maneira considerada boa em relação à infra-estrutura. Outro ponto positivo foi a capacidade de superar a polarização e elaborar propostas que fossem representativas dos diversos interesses de todos os segmentos da sociedade do estado do Rio de Janeiro. Os municípios trouxeram os resultados das suas conferências e os grupos se reuniram e discutiram as propostas que foram consolidadas para a II Conferência Nacional” (entrevista com representante do poder público).

De fato, para os participantes, em função de seu envolvimento e esforço na organização e realização, a avaliação final tendeu a ser positiva.

No processo de articulação da I Conferência Estadual – RJ, houve um conjunto de entraves, tanto políticos como administrativos. A realização das conferências municipais foi marcada por conflitos de interesses políticos partidários, desencontros de informações e uma difícil negociação.

Desde o início das preparações ocorreram problemas administrativos, primeiramente a data (fevereiro de 2004), não foi favorável por ser um período no qual geralmente as pessoas estão em férias, além de coincidir com o período do Carnaval. Muitos turistas visitam a cidade nesta época, o que trouxe dificuldades na locação do espaço para a realização da Conferência.

“A infra-estrutura foi uma dificuldade porque que o estado do Rio de Janeiro estava com muitos turistas. Um número em torno de 500 participantes foi desafiador para o Conselho Estadual” (entrevista com representante do poder público).

Da mesma forma, foi difícil para 92 municípios do Estado realizar as Conferências Municipais, que abarcavam diversas entidades. Um dos principais problemas foi a escolha dos delegados, pois houve uma pressão por um número grande da sociedade civil, o que foi manifestado nas reuniões. Ressalta-se ainda que nem todos os municípios criaram seus conselhos, é do conhecimento do Conselho Estadual que existem apenas 10 CONSEA's municipais¹⁵.

Observa-se, a princípio, que as conferências municipais prestaram-se como instrumentos para a criação, que era urgente, do Comitê Gestor do Programa Fome Zero. Nessa etapa, o governo federal contratou os serviços de ONG's para a realização das Conferências Municipais. Várias empresas, tais como a Petrobrás, o Banco do Brasil e outras entidades ligadas ao MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar) também criaram seus comitês gestores de apoio ao Programa Fome Zero, auxiliando também na realização das Conferências Municipais. Mas tais ONG's, bem como as empresas envolvidas, interessadas em auxiliar na realização das Conferências Municipais, iniciaram os trabalhos nos municípios, sem nenhum contato com o CONSEA Estadual.

Entre os dois grandes grupos envolvidos, sociedade civil e empresas, houve um embate e cada um pressionou para levar o maior número possível de representantes, buscando obter poder de negociação de interesses.

A Petrobrás, por meio de seu Comitê Gestor, destinou recursos e também destinou um coordenador para apoiar a realização das conferências de vários municípios. Tal coordenador, contando com recursos da Estatal, assumiu uma posição comprometida com a política pessoal partidária, sem o conhecimento da Instituição. Ao tomar conhecimento do fato, o CONSEA/RJ denunciou e pediu intervenção ao CONSEA Nacional, para que não fosse estimulado este tipo de prática de base politiqueria no estado. Os depoimentos revelam:

“Na verdade o coordenador do Comitê Gestor, encaminhado pela empresa Petrobrás, não queria somente realizar as Conferências Municipais. Estava querendo fazer uma base eleitoreira para ele próprio” (entrevista com representante da sociedade civil).

¹⁵ Atas de reuniões, 2004.

“Então foi gerado um documento, pelo presidente do Conselho Estadual, relatando toda a história, item por item, com toda a documentação que haviam conseguido. Encaminhou ao Conselho Nacional, pedindo que houvesse uma intervenção do mesmo, e este documento acabou gerando outro, que foi enviado para todos os prefeitos, relatando o que estava acontecendo e solicitando a intervenção nos seus respectivos municípios” (entrevista com representante do poder público).

O CONSEA/RJ então, percebeu que estava à margem da realização das Conferências Municipais, e tomou a iniciativa de convocar uma reunião com o coordenador do Comitê Gestor, ligado à Petrobrás e com as ONG's, organizadores do evento. Solicitou a definição de funções e papéis entre eles.

“Quando organizamos a I Conferência Estadual, ficamos sabendo que vários CONSEA's municipais, criados com as suas Conferências Municipais, estavam totalmente à parte do CONSEA Estadual, porque uma comissão estava organizando as Conferências Municipais sem a participação do CONSEA Estadual. Em vários municípios as Conferências aconteceram só com a participação da sociedade civil e lá elegeram seus representantes. Então começou um trabalho do Conselho, depois para saber onde tinham acontecido as Conferências Municipais, tentando legitimar o que tinha sido feito” (entrevista com representante da sociedade civil).

“Não se trata apenas de um capricho porque o conselho não foi envolvido, tiveram indicações de ordem prática, por exemplo, escolher delegados que não tinham representatividade, que tinham pura e simplesmente a delegação de um partido político. Vários outros casos aconteceram, como documentos encaminhados por aquele Comitê Gestor, para a realização das conferências, que acabaram sendo encontrados na sede de partidos políticos, quase sempre o mesmo partido político. Ficou claro que havia uma tentativa de esvaziar e manter o Conselho Estadual à reboque, à margem do processo (entrevista com representante do poder público).

Apesar da intervenção, o CONSEA/RJ validou as Conferências Municipais que já haviam sido realizadas, legitimando os representantes indicados. Pois, por um lado, estava interessado na realização da I Conferência Estadual, em garantir a estrutura e definir o regimento interno. Pode-se considerar que já havia perdido o acompanhamento das discussões municipais e havia um prazo a garantir. Pode-se avaliar ainda, que contava com escassos recursos humanos para toda a organização do processo. Assim, o CONSEA/RJ não conseguiu controlar os mecanismos e os critérios de participação realizados nas Conferências Municipais, pelos comitês gestores.

A concretização da I Conferência Estadual realizou-se, então, sob fortes conflitos e desentendimentos, manifestados como conflitos de interesse pessoal, político e institucional, principalmente em torno da escolha dos representantes para a II Conferência Nacional.

“Em alguns momentos você não sabia o que estava sendo discutido ali, porque era tanta briga particular, outras brigas mil, e não a temática de segurança alimentar, porque se partia para agressões individuais e institucionais” (entrevista com representante do poder público).

“Em nenhum outro Estado houve discussões tão intensas, tão polarizadas e desgastantes, quanto na I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro” (entrevista com representante do poder público).

Nos grupos de trabalho da I Conferência Estadual, as relações foram menos conflituosas e mais consensuais do que nas reuniões de plenária, nas quais os interesses políticos entraram em discussão. Esses grupos foram reunidos em torno de um tema, discutido separadamente por cada grupo de representação: a sociedade civil e o poder público. Como mostra o depoimento abaixo:

“Foi tudo dentro de uma área muito específica, cada qual querendo tirar proveito próprio. Não foi pensado de uma forma coletiva, foi muito pessoal. Em vez de unir a sociedade civil e o poder público, foram feitas separações das duas coisas: não entendiam que as duas teriam que andar juntas. Cada qual teve objetivos próprios, pouco

entendimento do que deveria ser uma conferência” (entrevista com representante do poder público).

O mesmo pode ser observado nos debates cujo objetivo era a escolha dos representantes para a II Conferência Nacional:

“O que aconteceu foi que a sociedade civil ficou dividida, existia o Fórum Fluminense e o grupo dos comitês gestores na I Conferência Estadual. Então, foi feita uma votação por proporcionalidade: o grupo do Comitê Gestor ficou com 13% e o Fórum Fluminense com os 87% dos delegados, a serem levados à II Conferência Nacional” (entrevista com representante da sociedade civil).

Apesar dessa estratégia de discussões encaminhadas por grupos de interesses divergentes, os conflitos não foram dissimulados:

“A I Conferência Estadual foi muito marcada pelos conflitos entre as forças políticas que estavam ali presentes. Nas mesas de discussão do regimento interno, durante praticamente um dia e meio, foi claro o grau de desarmonia muito grande que existia. Só no final da tarde do segundo dia é que se tomou um espaço de debate para a política pública” (entrevista com representante da sociedade civil).

“Acho que ali foi como numa lente de aumento de toda a relação conflituosa, que é a relação da sociedade civil com o poder público. Comparo aquela I Conferência Estadual, com uma situação em que tivessem jogado numa panela de pressão o poder público e a sociedade civil, colocado fogo alto e destampado a panela. Foi isso que aconteceu no primeiro dia da I Conferência Estadual, quando se montou o regimento interno. Foi uma Conferência extremamente pesada e difícil” (entrevista com representante da sociedade civil).

Todo o apresentado anteriormente leva a algumas perguntas importantes, que ficaram sem respostas sobre o papel da I Conferência Estadual: qual a representatividade e a capacidade de atuação do CONSEA/RJ? A sociedade civil está realmente representada? Ou seja, as reais questões sobre a segurança alimentar e seu

encaminhamento público, ficaram esclarecidas para a sociedade civil e para o poder público? Esse Fórum de debate tratou das questões principais para a política de segurança alimentar?

Pode-se adiantar que muitas pessoas compareceram mais motivadas para consolidar as propostas específicas já definidas nos diversos municípios (para atender à II Conferência Nacional), mas não observaram a necessidade de discutir a função do CONSEA no Estado do Rio de Janeiro. Em vários depoimentos, constatou-se que os representantes não possuem ainda a clareza sobre o conceito de segurança alimentar, ou seja, sobre a finalidade da política de segurança alimentar.

3.3 - Análise da Atuação do CONSEA do Rio de Janeiro na política de Segurança Alimentar Estadual

A. O CONSEA do Estado do Rio de Janeiro: um espaço público de participação ou uma necessidade política administrativa para atender ao Programa Fome Zero?

Para atualizar o quadro de referências sobre Segurança Alimentar e Nutricional, defasado em dez anos, no âmbito nacional, foram organizadas as Conferências Estaduais. Embora sob o argumento de promover a mobilização social em torno do tema de Segurança Alimentar e Nutricional, re-aglutinar as forças que estavam dispersas pelo país, capacitar quadros para atuação na política de Segurança Alimentar, e também, elaborar uma agenda sobre o tema para 2003 e 2004, o encaminhamento dado acabou por favorecer os interesses imediatos do Programa Fome Zero. Ao acenar com a possibilidade de recebimento dos recursos deste programa, o CONSEA Nacional também pretendia mobilizar a participação da sociedade civil. Porém, os processos de criação dos Conselhos não seguiram necessariamente a proposta anterior do CONSEA Nacional. Esta questão foi extensamente enfocada nos depoimentos:

“É verdade que a grande maioria ainda sofre com o pecado original dos CONSEA’s terem sido criados no bojo de implementações de programas a “toque de caixa”, e de uma maneira bastante formal, muito pouco participativa por parte dos governos estaduais”

(entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

“Se percebe que muito destes Conselhos não foram originários das próprias Conferências, este é um dos aspectos que mais fragiliza a potencialidade dos Conselhos hoje” (entrevista com representante do poder público).

Talvez esta situação tenha interferido no poder de atuação do CONSEA Nacional e dos estaduais. Como resultado, essas entidades tiveram seu peso como instância consultiva de políticas públicas enfraquecido. O governo federal estabelece, de fato, uma relação institucional direta com as prefeituras dos municípios, através dos Comitês Gestores ligados ao Programa Fome Zero. Como exemplo, cita-se o caso dos municípios da Baixada Fluminense, que desenvolveram ações apenas no sentido de inscrever famílias no Fome Zero, na expectativa de fortalecer a renda das mesmas. As implicações desse tipo de atuação governamental estão diretamente relacionadas com o pouco envolvimento da sociedade civil na política de segurança alimentar. A sociedade civil acabou por conhecer o tema da segurança alimentar somente por meio da idéia de assistência, uma simplificação que foi absorvida a partir da divulgação e atuação do Programa Fome Zero. Ao invés de se estruturar um organismo consultivo e deliberativo das políticas públicas referente ao tema, ocorreu o fortalecimento da idéia de assistencialismo, facilmente relacionada à programas governamentais, inclusive anteriores.

“O Programa Fome Zero se inscrevia um pouco na perspectiva de articular um conjunto de ações que dessem conta da questão de segurança alimentar, mas houve uma alteração do ponto de vista de se pensar uma política social por parte do governo federal. Foi alterado o foco da questão da segurança alimentar, para a questão da renda através do programa de transferência do Programa Fome Zero. Várias entidades da Baixada Fluminense se desenvolveram apenas com o sentido de inscrever as famílias. Então há uma nova agenda, uma nova forma de atuação, que não é mais de fortalecer os CONSEA's de Segurança Alimentar, mas de fortalecer a renda dessas famílias” (entrevista com representante da sociedade civil).

Segundo alguns depoimentos, há ainda a observar as dificuldades relacionadas às questões partidárias, que podem ter interferido nas diretrizes iniciais do governo:

“O governo federal tinha toda uma intenção de trabalhar com a segurança alimentar, também muito ligada ao Programa Fome Zero. E aí, eu acho que surgiu, para alguns municípios de oposição, uma rejeição em relação às estratégias de formação dos CONSEA's, como se ela estivesse dando um estímulo, uma força e um apoio às políticas públicas do governo federal, e conseqüentemente ao Programa Fome Zero” (entrevista com representante da sociedade civil).

No entanto, observa-se que para a formação de um Conselho, não basta simplesmente a vontade política dos governantes, seja no âmbito regional ou municipal. É preciso que a sociedade esteja capacitada e disposta a participar. A idéia principal é que o Conselho, como espaço de consulta de políticas públicas, obtenha o consenso através da negociação entre os participantes.

B. Representatividade da sociedade civil: sob quais bases se deu a escolha dos conselheiros

Embora a iniciativa de criar CONSEA's seja considerada positiva pela sociedade civil, as entidades indicadas a participar não foram eleitas em um Fórum específico de Segurança Alimentar. Lembra-se que as escolhas da representação dos segmentos da sociedade civil, no CONSEA/RJ, foram encaminhadas via governo do estado. Isso pode ser considerado um dos fatores que compromete a motivação e os interesses dos conselheiros.

“Muitos dos CONSEA's estaduais não foram eleitos no interior das próprias Conferências, e acabou se fazendo um deslocamento desta opção para o próprio poder executivo, que nomeou as entidades que julgou como pertinentes. Acho que esta não é a lógica, a lógica seria incentivar a participação popular, ampliar o controle social, responsabilizar a sociedade civil na participação efetiva, e na competência de ser co-partícipe deste processo da elaboração e da

fiscalização das políticas públicas de segurança alimentar” (entrevista com representante da sociedade civil).

O mesmo pode ser constatado em relação à participação das entidades públicas, segundo alguns depoimentos.

“Expectativas de melhorar a participação? Não sou otimista, porque se tentou várias vezes. Acredito que quando o Fórum Fluminense tiver indicado estas instituições, possa aumentar bastante a participação no Conselho” (entrevista com representante do poder público).

Nas bases em que se deu a escolha dos representantes da sociedade civil, por meio de indicação da governadora, as condições de participação já ficaram comprometidas. É de extrema importância a responsabilidade na representação por parte do representante eleito em um Fórum próprio, proporcionando um compromisso mútuo e o acompanhamento por parte da base que o elegeu. A indicação pelo poder público, em si, fere o próprio sentido da representação da sociedade civil, na medida que a participação só fica aberta aos atores “confiáveis”, contribuindo para reproduzir o núcleo de poder existente, (Santos, 2004).

C. Construção de uma sociedade democrática e participativa: um objetivo ainda distante

Observou-se nas reuniões do Conselho, que os conselheiros não se interessam e freqüentam pouco as reuniões. Participar de reuniões públicas envolve um investimento pessoal que está vinculado a uma expectativa de retorno. Não necessariamente de um retorno imediato, mas uma compensação no próprio reforço dos laços sociais, na ampliação da capacidade de contar e oferecer ajuda, idéias e a colaboração. Uma pauta de reunião deve ser previamente anunciada e seguida, o que não foi constatado. Os objetivos devem estar claros, facilitando o interesse dos conselheiros. Mesmo o encaminhamento das reuniões apresenta-se pouco objetivo.

“Nas reuniões, falta foco no trabalho, por parte dos dois lados: tanto do poder público, quanto da sociedade civil. Não existe uma organização, estrutura e tempo para alcançar as metas. A cada dia aparece uma coisa mais importante na reunião para ser discutida, e acaba-se não fazendo nada. Fica difícil manter o engajamento das pessoas que vão lá pela primeira vez, elas sentem que não têm nada direcionado para que possam contribuir com o seu conhecimento. Elas acabam indo uma ou duas vezes e desaparecendo, existem coisas mais interessantes que a pessoa possa estar fazendo no seu trabalho, do que ir à reunião do Conselho” (entrevista com representante da sociedade civil).

A falta de informação adequada e disponível, sobre o CONSEA Estadual, também tem dificultado o processo de participação, uma vez que não há uma rotina de convocações para as reuniões. A falta de infra-estrutura é outro fator limitante, não havendo um local específico para o funcionamento do CONSEA¹⁶, com as instalações físicas, equipamentos e materiais adequados, o que também pode desestimular a participação dos conselheiros e prejudicar o desempenho geral.

“No Conselho tem que haver uma infra-estrutura, pois nem os recados são encaminhados. Não existe nenhum tipo de organização dos materiais já produzidos, os conselheiros desconhecem os materiais que existem” (entrevista com representante do poder público).

Ressalta-se que, além das questões administrativas, ficou explicitada a importância da ausência de diretrizes de atuação. Ou seja, “o Conselho não tem funcionado como Conselho, falta traçar os planos de ações, traçar nossas metas, desenhar e sair do planejamento, colocar em prática mesmo, falta ação. As propostas são boas, mas não se sai delas” (baseado numa entrevista com representante da sociedade civil).

As soluções levantadas pelos representantes para a melhoria da participação, não são de fácil negociação, tendo em vista a heterogeneidade de interesses e visões sobre o papel dos Conselhos. Para Tatagiba (2002), na dinâmica de funcionamento dos

¹⁶ O CONSEA Estadual ocupa a mesma sala da Secretaria de Ação Social do Estado (reuniões, 2004).

conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais sinérgica e participativa entre o Estado e a sociedade civil, aparecem relacionados às seguintes variáveis: a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade; a relação conselheiro-entidade e a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções. O depoimento confirma tal avaliação:

“A gente entra com a expectativa de representar bem a instituição da qual pertence, de levar para o Fórum de discussão aquilo que a gente tem a competência para estar contribuindo. De repente você não encontra eco, o seu ponto de vista não tem ressonância. Acho que poderia estar sendo discutido um plano de trabalho, assim como pode ser planejada a discussão, pois o grupo vai minguando e cada reunião parece que conta com menos um” (entrevista com representante da sociedade civil).

Pode deduzir, a partir da experiência atual de funcionamento do CONSEA/RJ, que o poder público não tem proporcionado as condições para sua eficiência, a partir de recursos humanos e materiais e assim, condições que favoreçam uma participação democrática.

D. Os espaços públicos de participação: uma mudança quanto à cultura política

As experiências recentes de participação por meio de Conselhos, constituem oportunidades importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política, mais igualitária. Mesmo que essa nova cultura política ainda seja desafiada por uma atuação política autoritária, na qual o poder público exerce um enorme poder de controle sobre os Conselhos, pode-se levantar dúvidas sobre as condições potenciais de que estes venham a exercer sua vocação deliberativa. Conforme discute Tatagiba (2002), tal processo de participação efetiva depende da construção de uma nova cultura política; depende da importância que o projeto político do governo confere ao princípio de participação social.

Estas dificuldades foram confirmadas em alguns depoimentos, como os que se seguem.

“A nossa tradição de governo é uma tradição ainda muito autoritária. Se, para o governo federal, temos dificuldades de assimilar as proposições do CONSEA Nacional, imagine os governos estaduais que sequer têm compromisso com este tema, nos quais a sociedade civil é mais frágil, sua participação é certamente mais difícil” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

“O governo do Estado já tem seus projetos encaminhados nas várias secretarias, a única coisa que não existe é a ação de trazer a sociedade civil para discutir os problemas que executa, e independente do CONSEA Estadual, os programas funcionam separado do mesmo” (entrevista com representante da sociedade civil).

“Não vejo prioridade no governo, porque as questões de segurança alimentar que lhe interessam ele já faz através de suas próprias secretarias, agindo da forma como acha que tem que fazer. E não quer ninguém avaliando os programas existentes em suas secretarias” (entrevista com representante da sociedade civil).

Caccia Bava (2001) destaca duas razões, entre várias, que explicam este tipo de atuação governamental. Em primeiro lugar, a cultura política privatista, clientelista, hierárquica e autoritária, enraizada em nossa sociedade, especialmente em nossas elites; e, em segundo lugar, o desenho das instituições de governo que permaneceram inalterados no tempo, sem mudanças em prol de processos mais democráticos e participativos, com a interação entre poder público e sociedade civil. O mesmo dizem os depoimentos.

“O pano de fundo disso tem uma regência forte com a questão clientelista, mesmo em se tratando de programas na área de Segurança Alimentar e Nutricional. O caráter clientelista está muito arraigado em todas as suas estratégias” (entrevista com representante da sociedade civil).

“A política [do governo do Estado do Rio de Janeiro], está muito mais focada nos programas assistenciais e no atendimento direto a

parcelas da população, do que na Segurança Alimentar e Nutricional, como uma prioridade governamental. Isso leva ao fato de que o CONSEA Estadual não seja um lugar estratégico para pensar ação governamental. Ele existe, funciona, mas não é uma prioridade do governo, e as entidades não identificam ali como o lugar da política, do debate, do confronto, no sentido positivo, no sentido de propor políticas públicas” (entrevista com representante da sociedade civil).

Conforme se vê, as dificuldades de atuação democrática dos CONSEA’s fazem parte de um contexto maior de atuação governamental. Embora seja considerado positivo que o governo tenha aberto canais à participação, a forma como isso tem sido feito, é avaliada por lideranças de organizações da sociedade civil como bastante conservadora: visa basicamente à legitimação das políticas ou de ações do próprio governo.

“Há uma trincheira muito grande que separa sociedade civil e poder público, porque não há, na verdade, o desejo de trazer um outro olhar e reformular determinadas políticas — políticas numa visão mais igualitária — destituir isso do papel politiqueiro partidário clientelista. Ou seja, virar de ponta-cabeça estas políticas, para que se destitua o caráter clientelista, ainda é um sonho, pois é dentro do clientelismo que a política infelizmente se instituiu e que ainda continuará se instituindo” (entrevista com representante da sociedade civil).

Segundo Maluf (2004), o objetivo do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional é dispor de instâncias e instrumentos, que permitam articular as diferentes redes sociais e entidades, de maneira a permitir que a sociedade participe, efetivamente, na formulação de políticas públicas e, que coloque a Segurança Alimentar e Nutricional como um objetivo estratégico do governo. Claro que as políticas e programas não devem se limitar ao mero assistencialismo. Da mesma forma, o envolvimento das organizações sociais deve ir além da realização de campanhas (ainda que elas sejam meritorias e necessárias). É necessário estabelecer mecanismos de controle social para que se alcance, plenamente, os objetivos de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional. Já se mencionou a necessidade de capacitação para que a sociedade e suas

entidades possam participar e exercer o papel de controle. Menezes (2001, p. 1), considera que, o que tem se conseguido até agora, com o incremento de referências à Segurança Alimentar e Nutricional, possui aspectos positivos, pois ajuda a disseminar um conceito importante e ainda pouco conhecido. Por outro lado, pode causar esvaziamento ou confusão de significados e encaminhamentos, sobretudo quando a idéia de segurança alimentar é tomada (e praticada) apenas superficialmente. Segundo esse autor, o tema Segurança Alimentar e Nutricional, “além de ser muito abrangente e complexo, tem exigido uma constante ‘disputa e construção’ para a sua conceituação, dadas às implicações econômicas, políticas e sociais”.

As iniciativas atuais significaram uma recuperação da idéia das políticas anteriores de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Pode-se dizer, no entanto, que manifestam principalmente a incapacidade do Estado de elaborar estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais, assegurando condições dignas de alimentação à sua população.

E. As diferentes percepções do poder público e da sociedade civil sobre o CONSEA do Estado do Rio de Janeiro

Se perguntarmos se o CONSEA do Estado do Rio de Janeiro tem se constituído em um espaço de discussão e construção de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, ou se tem se constituído em um mecanismo de instituição de políticas corporativas, observa-se que as opiniões são divergentes. Alguns representantes do poder público vêem o CONSEA como um espaço ainda corporativo, pouco representativo de interesses mais amplos. Alguns representantes da sociedade civil conseguem, por outro lado, reconhecer passos positivos na criação do CONSEA Estadual, com avanços na construção de uma ação coletiva. Uma hipótese para esta interpretação por parte da sociedade civil, é que esta acredita e luta pela construção de uma sociedade democrática e, por consequência, reconhece o valor e inovação de um espaço público de participação, mesmo que apresente inúmeros problemas. Pode-se considerar significativo que o poder público ressinta a perda de poder na implementação de políticas públicas. Observa-se a diferença de enfoque demonstrada nas entrevistas.

“Por enquanto, o CONSEA está muito mais ligado a interesses corporativos, porque cada um leva lá pra dentro a instituição, mas

acho que isso vai mudar, a gente tem discutido muito, está tendo uma integração maior entre ambos, porque tinha dois blocos separados, sociedade civil e poder público, e acho que o corporativismo tende a melhorar. Existe bastante briga entre as corporações” (entrevista com representante do poder público).

“Existe uma presença muito mais marcante do governo, do que da sociedade civil, mas não quer dizer que o foco do trabalho tenha corporativismo, não é o governo que está inteirando a discussão, o coletivismo existe, porque existe um documento formatado com ambas partes que elaboraram esta discussão” (entrevista com representante da sociedade civil).

“Eu acho que é uma mistura de coletividade e de corporativismo dos dois, o tempo inteiro, é uma luta por espaços de representações, ao mesmo tempo em que estas pessoas têm uma atuação ativa no CONSEA Estadual” (entrevista com representante da sociedade civil).

Confirma-se, assim, nossa hipótese inicial de que os conflitos entre representantes do estado e de organizações da sociedade civil, expressam duas concepções distintas acerca da participação. Os gestores governamentais entendem adequar a participação à um modelo tradicional da gestão da política pública, com ênfase mais centralizadora, enquanto os representantes da sociedade civil a compreendem como um processo de democratização da política pública, ou seja, pressupõe modificações e adaptações.

Porém é preciso relativizar essa dualidade, porque muitas vezes a sociedade civil, ao cruzar a fronteira entre o movimento social e o poder público, ou seja, mesmo quando assume um papel de representante de algum conselho, modifica seu pensamento e atuação. Em alguns casos, encontramos lutas por interesses corporativos no interior dos conselhos entre os próprios representantes da sociedade civil. “Os representantes de organizações da sociedade civil, quando ocupam a posição de gestores governamentais, tendem, de modo geral, a deslocar sua ênfase da democratização para gestão” (Delgado & Limonic, 2004).

“Existe uma cobrança do poder público muito grande, mas na realidade, sociedade civil e poder público são coisas que se misturam ao mesmo tempo, num momento você é sociedade civil e num outro momento, você é poder público, poder público somos nós mesmos. Na maioria das vezes muda a maneira de pensar quando se entra no poder público, porque as pessoas têm interesses, mas não deveriam.” (entrevista com representante da sociedade civil).

“Acho que é um embate. Como se, estando do lado do poder público, eu tenho poder para mandar, do lado da sociedade civil eles é que têm o poder e nós temos que pressionar. Existem dois caminhos, embora com o mesmo pensamento dos dois lados, e as pessoas pensam as duas coisas ao mesmo tempo” (entrevista com representante do poder público).

Pode-se considerar que o CONSEA/RJ encontra-se ainda no estágio de atuação do que poderíamos chamar de “estância burocrática”. Na definição de Rodrigues (2001), instância burocrática é o termo que pode ser aplicado aos conselhos instituídos pelo interesse do poder público, essencialmente para atender às necessidades de liberalização e de alocação, de recursos oriundos de programas governamentais. No caso de alguns CONSEA's, incluindo o do Rio de Janeiro, para atender ao Programa Fome Zero, conforme avaliado anteriormente.

É necessário ressaltar que o conflito é constitutivo do exercício democrático, existindo em todos os espaços. Verifica-se entre as relações do núcleo central do governo, com seus núcleos territorializados, bem como em outras formas de participação institucionalizadas em Conselhos, Orçamento Participativo e outras modalidades. Serão sempre relações tensionadas, onde a negociação deve ser vista como um processo que alimenta e modifica, todas as instâncias e as representações envolvidas (Caccia Bava, 2001).

F. Uma política efetiva de segurança alimentar no Estado do Rio de Janeiro sem intersetorialidade: isso é possível?

Um outro ponto importante a salientar numa política efetiva de Segurança Alimentar é a questão da intersetorialidade, que vem de encontro a uma cultura

organizacional entre as secretarias, na qual se privilegia o trabalho e as ações, de maneira integrada e interligada, melhorando assim a eficiência e eficácia das políticas empreendidas. Desta forma, evita-se o desperdício de recursos e a sobreposição de ações. Ressalta-se que intersectorialidade não é o mesmo que parceria, mas que ambas pressupõem a existência de diálogo: entre os setores do governo, no caso da intersectorialidade; e entre os segmentos da sociedade, no caso da parceria. Nesse sentido, envolvem relações de poder, pois dialogar significa, também, abrir mão de poder. Na política, essa é sem dúvida a grande questão. No caso do CONSEA Estadual, a questão da intersectorialidade ainda não tem se concretizado, pois a participação das secretarias nas reuniões do Conselho é baixa, com pouco diálogo entre as propostas apresentadas no conselho e os programas desenvolvidos no governo.

“A grande questão do CONSEA é a intersectorialidade, a dificuldade, é fazer que todo mundo se interligue para aglutinar e não para ter um papel diferente, um ligado a outro como elos, as pessoas estão juntas, estão falando quase a mesma língua, mas do conjunto não sai um produto final” (entrevista com representante da sociedade civil).

“Cada um aí tem um interesse muito diferente, diferente no sentido de que todos estão aí ocupando um espaço, sobre Segurança Alimentar, mas cada um tem um olhar diferente dependendo da instituição a que pertencem, não há uma conjunção de interesses. Na sua esfera de interesses, acho que cada um está aí querendo exercer uma fatia. E aí a discussão de intersectorialidade é ‘bijuteria’ no meio disso tudo, se o próprio CONSEA Estadual tem interesses muito partilhados, o que seria tentar discutir e estimular ações intersectoriais, num Conselho que a priori é super estilhaçado” (entrevista com representante da sociedade civil).

A principal diferença entre a política pública do CONSEA e a dos Conselhos Setoriais nas áreas de saúde, educação, etc., é que o CONSEA não está diretamente vinculado a um órgão integrante do Executivo. Assim, é possível e fundamental promover a natureza intersectorial do Conselho, vista como requisito básico para se reafirmar os princípios de parceria antes enunciados (Maluf, 2004). Todavia, o que se

percebeu neste ano de atividade, foi a grande dificuldade do CONSEA em viabilizar ações intersetoriais. De fato, a questão da intersectorialidade e da parceria, continuam sendo os principais desafios para o Conselho. Ao mesmo tempo que a política de Segurança Alimentar não está alocada em nenhuma secretaria, o que poderia facilitar uma ação coletiva de governo, na prática, tal fato tem apresentado dificuldades, porque a parceria é um processo de aprendizagem dos governos municipais e estaduais, que ainda não se consolidou.

Para se pensar em Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar, é necessário promover a capacidade propositiva dos conselheiros, criar mecanismos que possam servir de controle social sobre suas ações, evitando a tendência de apenas endossar ou recusar os projetos pré-definidos pelo governo, mas potencializá-los, de forma a encaminhar as propostas debatidas na sociedade civil (baseado numa entrevista com representante do poder público).

“Acredito que nunca tivemos uma discussão tão rica na questão de Segurança Alimentar e Nutricional, acho que no Brasil inteiro nunca se falou tanto, como até então, nunca tantas pessoas estiveram debruçadas discutindo sobre o assunto e nunca tantos gestores implementaram as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, como prioridades das suas agendas políticas. No interior, para cada município, tem uma ação na área de Segurança Alimentar e Nutricional, que é uma ação de interesse do gestor, seja o secretário ou seja o prefeito” (entrevista com representante da sociedade civil).

“É verdade que muitos dos CONSEA's estaduais não tinham preparo para realização de Conferências. Mas também é verdade que o processo para se chegar a II Conferência Nacional foi muito importante para dar conteúdo aos CONSEA's Municipais e Estaduais. Porque a preparação foi precedida da produção de documentos e de referências, isso significou que o processo preparatório da II Conferência Nacional fosse também um processo de capacitação para estas pessoas, em torno do tema de Segurança Alimentar e Nutricional” (entrevista com representante do CPDA/UFRRJ, professor Renato Maluf, 16/12/2004).

Pode-se perceber que, apesar do CONSEA/RJ representar-se como uma oportunidade inicial de participação democrática na gestão pública, talvez o mais importante a ressaltar seja o fato das forças sociais comprometidas com o processo, estarem conscientes da contradição inerente a esta forma que vem permeando as políticas públicas. Ainda que seu potencial transformador seja permanentemente ameaçado pela burocratização das discussões e decisões, tão importante quanto a preocupação com os métodos e a composição do Conselho, é voltar-se ao que ele está fazendo e ao que poderá fazer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de transição para a abertura democrática no Brasil e em função das pressões da sociedade civil, foram sendo criados novos espaços públicos de participação. Atualmente, o envolvimento da sociedade nos processos de negociação das decisões públicas aparece como um referencial importante. As práticas participativas associam-se a uma mudança qualitativa de gestão das políticas públicas e assumem visibilidade repercutindo na sociedade, como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Sabe-se que desde a década de 90 as organizações colegiadas representam um avanço para consolidação da democracia, na medida que grupos de beneficiários das políticas, organizações não-governamentais e movimentos sociais, e a população em geral passam a se organizar e a eleger representantes de seus interesses. Neste cenário percebe-se que o CONSEA Nacional, municipal ou estadual tem como uma das possibilidades socializar as responsabilidades e elaborar estratégias políticas de enfrentamento para as dificuldades de acesso à alimentação.

Embora a existência dos CONSEA's tenha constituído uma importante vitória na luta pela democratização nos processos decisórios da área política alimentar, ainda assim é possível constatar problemas no modelo de funcionamento destas entidades, nas quais fundamentalmente persiste a centralidade e o protagonismo do Estado. Um dos fatores mais evidentes que pode ocasionar tal dinâmica foi observado através das entrevistas nestes ambientes, a forma diferenciada da cultura política dos atores envolvidos e a conjuntura de capacidade de organização de cada contexto, impedindo, muitas vezes, os conselhos de assumirem suas atribuições legais de forma mais efetiva e participativa.

Consideramos, em função das análises feitas nesse trabalho, que o CONSEA/RJ não conseguiu instituir-se satisfatoriamente como um espaço público de participação. Uma das principais deficiências constatadas é uma autonomia reduzida, comprometendo seu papel de intervir positivamente nas decisões que permeiam a política alimentar. Da mesma forma, observou-se um reduzido envolvimento dos representantes, mesmo no que diz respeito à frequência de comparecimento nas reuniões. Finalmente não há como afirmar com segurança que esses representantes sejam realmente porta-vozes dos anseios das comunidades.

Buscou-se assinalar possíveis razões para as deficiências apontadas acima. O CONSEA/RJ surgiu a partir de uma necessidade política e administrativa de atender ao andamento imediato do Programa Fome Zero, instituído a partir de 2003. O CONSEA/RJ foi organizado, então, por iniciativa do governo federal, com o intuito de envolver a sociedade civil na implementação das políticas públicas, tanto no âmbito federal como nos estados e municípios. A vinculação da gênese do CONSEA/RJ com o Programa Fome Zero é um ponto importante que parece comprometer sua efetiva atuação.

Muitas vezes, as instituições públicas utilizam as entidades colegiadas para garantir a obtenção de verbas de programas específicos, justificando-as como demandas da sociedade. Conforme observa Santos Junior (2004, p. 49), trata-se de um jogo político usual, “uma vez que o repasse dos recursos de convênios de diversos programas depende do cumprimento de certos procedimentos” entre os quais se inclui a sua apreciação por essas entidades colegiadas.

O processo de urgência de criação do CONSEA/RJ, envolveu um trabalho intenso de organização em curto prazo para acompanhar o andamento do cronograma do Programa Fome Zero, que acabou por atropelar o processo de consolidação necessária da mobilização da sociedade, ou seja, a motivação, o envolvimento e a participação dos representantes constituindo-se como um processo vertical, “de cima pra baixo”, e, conforme observa Olvera (2002, p. 343), “as experiências demonstram que não se pode criar de cima um movimento cidadão”.

Desta forma, a escolha das instituições envolvidas não se deu reconhecendo a diversidade de segmentos sociais e organizações de classe, do estado do Rio de Janeiro, possuindo relação com o tema de Segurança Alimentar e Nutricional, e que vem já há algum tempo contribuindo ao referido debate no Estado. A escolha ocorreu, ao contrário, por indicação do governo estadual. Mesmo sem questionar a capacidade de atuação e de liderança dos representantes escolhidos, tal mecanismo de escolha comprometeu a legitimidade destas entidades perante a sociedade civil relacionados ao tema de segurança alimentar que deveriam representar.

Para Cortês (2002, p. 175), “a representação substantiva introduz a noção que as ‘bases’ devem escolher seus representantes, os quais, por sua vez, serão responsáveis por seus atos políticos. Eles poderão ser facilmente substituídos se não perseguirem apropriadamente os objetivos que seus representados percebem como de seu interesse”.

Talvez tal mecanismo de escolha seja um dos principais responsáveis pela pouca força de mobilização que este Conselho apresenta.

Neste sentido, segundo Santos (2004, p. 133), “a indicação dos conselheiros e suas respectivas organizações pelo poder público fere o próprio sentido da representação da sociedade civil, na medida em que a participação só está aberta aos atores considerados ‘confiáveis’ pelo poder público, o que, de alguma forma, contribui para reproduzir o núcleo do poder existente”.

De acordo com a análise desenvolvida neste trabalho, a participação e a representatividade da sociedade civil exigem ações e mudanças institucionais nos níveis macro e micro político, além de cultural. O modelo centralizador de decisões interfere na capacidade dos atores sociais de atuarem na defesa de seus interesses. Dificulta a formação da crítica, a quebra de vícios e de tradições próprias da sociedade civil. Interfere na formação de uma institucionalidade paralela, ou seja, permite que a instância de participação se organize. Por outro lado, colabora para legitimar políticas públicas previamente definidas, com pouco ou nenhum efeito na consolidação de práticas democráticas.

Segundo Tatagiba (2002, p. 95), “conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, acabam sendo renegados a função de legitimadores das decisões dos órgãos executivos”. E ainda “produz um enfraquecimento dos conselhos que, apesar de suas prerrogativas legais, não conseguem impedir que muitas das decisões importantes sejam decididas nos gabinetes dos altos escalões do governo” (Tatagiba, 2002, p. 63).

Outro ponto fundamental verificado sobre o funcionamento do CONSEA/RJ está relacionado à inexistência de condições básicas para o desempenho administrativo, ou seja, a falta de um espaço físico, uma infra-estrutura e recursos financeiros minimamente suficientes para realização das discussões e seus encaminhamentos, o que não deixa de demonstrar que a entidade tem recebido pouco apoio do Estado. Ainda pode-se concluir que tal condição deficiente de atuação do Conselho interessa ao Estado, pois facilita a reprodução de velhas práticas clientelistas que persistem ainda hoje.

Verificou-se também que tais condições de composição do CONSEA/RJ priorizaram apenas sua atuação administrativa e burocrática. Vários meses foram utilizados na discussão do regimento interno, enquanto decisões ligadas à política de alimentação no âmbito federal eram encaminhadas paralelamente. Há ainda um baixo

comprometimento e motivação dos representantes que têm colaborado para o esvaziamento da participação, que explicam o baixo desempenho dos resultados obtidos pelo referido Conselho.

Acompanhando o conjunto dos depoimentos obtidos e em consonância com eles, considera-se que o CONSEA/RJ, no que diz respeito a seu papel de atuar na garantia de interesses da coletividade, tem se mostrado mais como um espaço de interesses corporativos. Como um espaço de discussão e negociação não se pode negar a existência necessária de conflitos, confrontos e embates de interesses. O ponto principal a ser questionada é a criação de consensos e alianças sem abarcar um universo mais amplo dos interessados. Sem a ampliação da discussão, reflete na criação de um espaço de participação popular que na prática não se constrói como tal.

Segundo Dagnino (2002, p. 283), quando o universo de interesses está antecipadamente delimitado, os espaços de representação “acabam constituindo ‘ilhas separadas’, (...) conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal”. Observa-se neste sentido que o CONSEA/RJ pode servir, mesmo sem perceber à legitimação das políticas implementadas e assim, partilhar o ônus da responsabilidade pela gestão pública. De acordo com Totórra (2004, p. 218), “na realidade, o que se tem são representações de interesses de determinadas entidades, cuja margem de manobra do Executivo é sempre grande, chegando mesmo a selecionar as entidades mais próximas da concepção política no governo”.

Ainda é perceptível que existe um vínculo muito frágil entre os representantes e seus órgãos de origem, o que faz com que os representantes dos conselhos tendam a defender aos seus próprios interesses. No caso dos representantes dos organismos públicos também tal distanciamento é constatado, pois as discussões levadas no espaço do Conselho costumam não ser acompanhadas pelo Estado.

Mesmo assim, cabe observar que a mobilização para a criação do Conselho, apesar de seus problemas, representa um início de organização da sociedade em torno do tema da segurança alimentar. Acredita-se que este estágio de aparelhamento do Conselho pode representar uma etapa necessária para atingir melhores condições de participação, principalmente considerando que o tema de segurança alimentar é recente no âmbito das políticas públicas. É importante também salientar que a participação dos representantes não é homogênea, mas existe um esforço real por parte de vários conselheiros para melhorar as condições de atuação do CONSEA/RJ.

Finalmente, ao concluir a pesquisa destacou-se pelos entrevistados do CONSEA/RJ que algumas experiências, a exemplo das Conferências e até mesmo a criação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, foram positivas, uma vez que, constituíram oportunidades importantes para discussão do tema, além do número de pessoas e instituições envolvidas, bem como a mobilização e a oportunidade de reflexão obtida.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRAMOVAY, Ricardo; *O Futuro das regiões Rurais*. Porto Alegre/RS UFRGS, 2003.

ABRANCHES, Mônica & Azevedo. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil* – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ATAS do conselho estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro 2003 e 2004.

BELIK, Walter. Perspectivas para Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade V 12 n 1*. Unicamp - Universidade Estadual de Campinas SP, 2003.

BURLANDY, Luciene. Segurança Alimentar e intersectorialidade in *contribuições para o debate de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Rio de Janeiro*. FFSAN Fevereiro de 2003.

CACCIA-BAVA, Silvio. Participação representação e novas formas de dialogo. São Paulo, Polis; *Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV*, 2001.

CASTRO, Josué. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Gryphus, 1946.

CÔRTEZ V. Soraya. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil* – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

_____. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSIONOTTO M. Renato & Fuks, E (org.) *Democracia teoria prática*. Rio de Janeiro: Fundação Araucária, 2002.

CONSEA (1994) I Conferência Nacional de Segurança Alimentar - Relatório Final
CONSEA & Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, Brasília.

CONSEA. *Cartilha do CONSEA 23-10-2003*, Brasília/DF.

CONSEA (1994) *Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar: as dez prioridades*. CONSEA, Brasília.

CONSEA. Princípios e diretrizes de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional.
Textos de referencia da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília Julho 2004.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Informe da I reunião ordinária do CONSEA gestão 2004*. . www.presidencia.gov.br/consea

DAGNINO, Evelina . Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. . Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, G. Nelson. & Limonic, F. Opinião IBASE: Reflexões preliminares sobre espaços públicos de participação no governo Lula. *Quando a participação faz diferença. Democracia viva*. Ago/set 2004.

ENTREVISTA, Maluf R. 11/10/04; Fome Zero/Movimentos Sociais - *Conselhos devem aprimorar controle social de programas Sociais Federais* www.adital.com.br

ENTREVISTA, Maluf R. 16/12/2004; entrevistado por Deluciana Sofiatti, dezembro transcrito. Rio de Janeiro: Arquivos da entrevistadora.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, 2001. 58 p.

FERNANDES, Luis. *A Encruzilhada da OMC*. Revista Teoria e Debate nº 55 - Fundação Perseu Abramo, 2003.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA, Jun., 2000.

FUKS Mario. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSIOTTO M. Renato & Fuks, E (org.) *Democracia teoria prática*. Rio de Janeiro: Fundação Araucária, 2002.

GOHN G. Maria. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança democrática e poder Local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil* – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

_____. Conselhos gestores e participação sócio - política. São Paulo: Cortez, 2001. (*Coleção questões da nossa época*. vol. 84)

GRZYBOWSKI, Cândido. *Democracia, sociedade civil e política na América Latina: notas para um debate*. Rio de Janeiro, junho de 2003.

GRAZIANO José & Outros. *Para os Críticos do Fome Zero*. Texto para discussão, 2004. www.presidencia.gov.br/consea

INFORMATIVO. Comissão elabora Plano de Ação para fortalecer conselhos locais Informativo nº2 - 08/07/2004 www.presidencia.gov.br/consea

IPEA; A segurança alimentar e nutricional e o direito humano a alimentação no Brasil. *Documento elaborado para visita ao Brasil do relator especial de direitos humanos da Organização das Nações Unidas sobre direito a alimentação*, Brasília março 2002.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. In *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 7 (3) : 443 - 454, 2002.

LIMA M. C. Rosa & Bitoun. Os conselhos municipais da Região metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança Democrática e poder Local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LINHARES, M. Y. L. E Teixeira da Silva, F C.: (1979). História Política do Abastecimento (1918-1974). Brasília: BINAGRI - Biblioteca Nacional de Agricultura (Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola).

MALUF, Renato. Participação e controle social na formulação de implementação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional: sugestões para discussão In *contribuições para o debate de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Rio de Janeiro*. FFSAN Fevereiro de 2004.

_____. O novo contexto internacional do abastecimento e da Segurança Alimentar. In: Belik, W & Maluf, R. *Abastecimento e Segurança Alimentar*. Campinas: Unicamp, 2000.

_____. Políticas de Segurança Alimentar. *Definições, determinantes e o papel do MAARA*. Rio de Janeiro, 1994.

MACHADO H. Eloise & Outros. Governança Urbana – estudo sobre conselhos municipais da região metropolitana de Curitiba. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil* – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

MARQUES, P. M. Eduardo. Segurança Alimentar: a Intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. *Dissertação de Mestrado*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1996.

MENEZES, Francisco. *Segurança Alimentar: um conceito em disputa e construção*. IBASE, Rio de Janeiro, 2001. 23 p

_____. *Segurança Alimentar e Nutricional. Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil*, 1998 SP.

_____. *Soberania Alimentar, o Brasil corre atrás do prejuízo*. Entrevista concedida ao Jornal da Cidadania, 2004.

MINUTA do Regimento interno do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Rio de Janeiro 2003.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social 28-06-2005 www.mds.gov.br

NATAL, Jorge Luiz Alves: (1982). *A Questão Alimentar - Nutricional na Política Econômica (1930/1976): um vai-vem na Periferia da Agenda Pública*. Campinas, DEPE-UNICAMP. Tese de mestrado.

OLVERA, J. Alberto. Sociedade civil e governabilidade no México. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PERISSIONOTTO M. Renato. Participação e democracia: O caso do conselho municipal de assistência social de Curitiba. In: PERISSIONOTTO M. Renato & Fuks, E (org.) *Democracia Teoria Prática*. Rio de Janeiro: Fundação Araucária, 2002.

PELIANO, Ana (coord.). *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria -1993*. Brasília: IPEA. 1993.

_____. *II Balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1994*. Brasília: IPEA. 1994.

PESSANHA D. R. Lavínia. A Experiência Brasileira em Políticas públicas para garantia do direito ao alimento. *Textos para discussão número 5*, Escola Nacional de Ciências e Estatísticas, , Rio de Janeiro 2002.

_____. Segurança Alimentar como um Princípio Orientador de Políticas Públicas: Implicações e Conexões para o Caso Brasileiro. *Tese de Doutorado*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1998.

PROJETO FOME ZERO (2001). Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil (versão 3). Instituto da Cidadania (Org.). São Paulo: Instituto da Cidadania.

PUTNAM, R.D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.

RIBEIRO Q. C. Luiz & Santos Junior. Democracia e cidade e a cidadania na sociedade brasileira. In: PERISSIONOTTO M. Renato & Fuks, E (org.) *Democracia teoria prática*. Rio de Janeiro: Fundação Araucária, 2002.

RELATÓRIO das Conferências estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional 2004.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: Cúpula mundial da alimentação. Roma: FAO, nov. 1996.

REGIMENTO Interno da Conferência estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro 2003.

RÊGO F.; Um direito humano em pratos limpos. Artigo, 3 de abril de 2004, www.hits.org.br

SANTOS Junior, O. Alves e Outros. Democracia e gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS M. R. Mauro. A Representação social no Contexto da participação institucionalizada: O caso dos conselheiros municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil* – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

STACCIARINI H. R. José. Ética, humanidade e ações por cidadania: do *impeachment* de Collor ao Fome Zero do governo Lula. Terra Livre São Paulo Ano 18, n. 19 p. 273-284 jul./dez. 2002

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, C. Ana. A atuação das organizações não-governamentais: Entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TOTÓRA, Silvana & Chaia. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS Junior e Outros, E (org.) *Governança democrática e poder local, a experiência dos conselhos municipais no Brasil* – Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

VALENTE L. S. Flavio. *A política de insegurança alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002*. texto de discussão 2004. www.presidencia.gov.br/consea

RODRIGUES V. Margarita. Estratégias de comunicação rural para o desenvolvimento local: O caso do conselho municipal de turismo da cidade do Conde, Bahia. *Dissertação de mestrado Universidade Federal Rural de Pernambuco*. Administração Rural e Comunicação Rural. Recife, 2001.

II CONFERÊNCIA NACIONAL de Segurança Alimentar e Nutricional Olinda/PE – 17 a 20/03/2004. *Elaboração do regimento interno da etapa estadual*. Nº 007/2003 26/11/2003. www.presidencia.gov.br/consea

II CONFERÊNCIA NACIONAL de Segurança Alimentar e Nutricional Olinda/PE – 17
a 20/03/2004; *Carta de Olinda*. www.presidencia.gov.br/consea

II CONFERÊNCIA NACIONAL de Segurança Alimentar e Nutricional Olinda/PE – 17
a 20/03/2004. *Relatório Final*, segunda versão.

II CONFERÊNCIA Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Sistema
Agroalimentar Mundial, organismos e acordos internacionais*. 26/02/2004.

ANEXO I
REPRESENTANTES DO CONSEA/RJ

Representantes da Sociedade Civil:

1. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE;
2. Federação de Órgãos para a Assistência Social E Educacional – FASE;
3. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio de Janeiro – FETAG;
4. Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ;
5. Central Única dos Trabalhadores – CUT;
6. Pastoral da Criança/Coordenação Estadual do Rio de Janeiro;
7. Conselho Regional de Nutricionistas – 4ª Região – CRN;
8. Federação das Indústrias do Estado do Rio De Janeiro – FIRJAN;
9. Associação dos Supermercados do Rio de Janeiro – ASSERJ;
10. Universidade do Estado do Rio De Janeiro – UERJ;
11. Universidade Federal do Rio De Janeiro – UFRJ;
12. Instituto Metodista Bennett;
13. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST;
14. Associação dos Produtores Usuários da Ceasa Grande Rio – ACEGRI;
15. Diocese de Duque de Caxias;
16. Serviço de Apoio as Micros e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro – SEBRAE;

Representantes do Poder Público:

1. Secretaria de Estado de Agricultura – SEAAPI;
2. Secretaria de Estado de Educação – SEE;
3. Secretaria de Estado de Saúde – SES;
4. Secretaria de Estado de Trabalho;
5. Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão;
6. Secretaria de Estado de Habitação;
7. Secretaria de Estado de Esportes;
8. Secretaria de Estado de Cultura;
9. Secretaria de Estado de Ação Social;
10. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ;

ANEXO II

QUESTÕES TRABALHADAS NAS ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES **DO CONSEA/RJ**

I - INSTRUMENTO PARA COLETA DE INFORMAÇÕES: CONSEA ESTADUAL

- 1 No caso de conselheiros (as): por que comparece ou não às reuniões do CONSEA?
- 2 Que ator social não está representado no CONSEA e deveria estar? Por quê?
- 3 Que avaliação faz do processo em relação:
 - a. ao modo de fazer política do governo federal subjacente a esta iniciativa (é importante que o(a) entrevistador (a) dê atenção especial à percepção do (a) entrevistado(a) quanto às questões relativas à participação).
 - b. aos conflitos e compromissos gerados no processo do CONSEA, referentes:
 - à condução do processo
 - aos interesses defendidos pelos diferentes Conselheiros
 - aos interesses defendidos pelos representantes dos diferentes ministérios ou agências governamentais
 - à relação governo-sociedade civil
 - às propostas apresentadas pelos diferentes Conselheiros ou articulações de Conselheiros
 - aos aspectos positivos e negativos que destacaria neste processo, tendo como referência a consolidação de novos espaços de participação e a radicalização da democracia.
 - c. às expectativas de participação no CONSEA dos representantes da sociedade civil (mobilização social/campanhas, formulação de políticas públicas, etc.) e do governo (legitimação, relevância do CONSEA, valorização da intersetorialidade).
 - d. Na sua opinião, as questões estratégicas da segurança alimentar e nutricional estão presentes na agenda do CONSEA? Por quê?

II - INSTRUMENTO PARA COLETA DE INFORMAÇÕES: CONFERÊNCIA ESTADUAL

1. Por que participou (ou não) do processo da Conferência?
2. Na sua opinião, que atores sociais estiveram ausentes e deveriam ter participado? Por quê?
3. Participou com demandas específicas? Quais ? Como foram elaboradas? Foram ou não incorporadas? Como ?
4. Que avaliação faz do processo em relação:
 - a. ao modo de fazer política do governo federal subjacente a esta iniciativa (é importante que o(a) entrevistador (a) tenha atenção especial para como o entrevistado vê as questões relativas à participação).
 - b. à agenda proposta pelo governo federal, tendo como referência o documento base.
 - c. aos conflitos e aos compromissos gerados no processo de consulta da Conferência relativos:
 - à condução do processo
 - aos interesses defendidos pelos diferentes atores da sociedade civil
 - aos interesses defendidos por representantes de diferentes agências governamentais
 - à relação governo - sociedade civil
 - às propostas apresentadas pelos diferentes atores ou articulações e redes.
 - d. à capacidade de participação ativa da sociedade civil (em suas diferentes redes e articulações) frente aos desafios colocados pelo processo da Conferência (pode influenciar no processo? Conseguiu formular propostas consensuais e coletivas? Definiu estratégias articuladas de participação e diálogo?)
 - e. aos resultados alcançados, levando-se em conta as diversas dimensões da cidadania (gênero, etnia, geração, religião, renda, orientação sexual e portadores de necessidades especiais, etc.).

- f. aos aspectos positivos e negativos que destacaria neste processo, tendo como referência a consolidação de novos espaços de participação e a radicalização da democracia.
- g. às expectativas de participação na Conferência dos representantes da sociedade civil (mobilização social/campanhas, formulação de políticas públicas, etc.) e do governo (legitimação, relevância da Conferência, valorização da intersetorialidade etc).

ANEXO III

PROPOSTAS E AÇÕES PRIORITÁRIAS: RESULTADO DA I CONFERÊNCIA ESTADUAL/RJ

Sugestões de Diretrizes	Propostas de ações prioritárias
1 – O direito humano a alimentação	
Ampliar o acesso a informação da população	Ampliar a formação e sensibilização de todos os atores sobre direito humano a alimentação e segurança alimentar e nutricional, legislação existente, novos projetos de lei que venham a comprometer direitos já adquiridos, instancias de direito do consumidor e mecanismos de denuncia autônoma.
2- Sistema Agroalimentar, organismos e acordos internacionais	
-	Destinar no mínimo 2% do valor das exportações de alimentos in natura e industrializados para dar suporte ao programa nacional de segurança alimentar e nutricional.
3- Componentes da SAN em um plano nacional de reforma agrária	
Implantação e implementação da reforma agrária auto sustentável no país, com a participação dos trabalhadores rurais e a sociedade civil organizada, levando em consideração a importância d preservação do meio ambiente	- Incrementar a agricultura orgânica entre os pequenos agricultores, tentando-se resgatar da memória universal as sementes, os modos de produção familiar, as técnicas milenares, a proteção do solo, dos menanciais, dos alimentos cultivados (G3/G4/G5). - Criar escola quilombolas como forma de garantir as diferentes etnias e suas culturas específicas, a exemplo da agricultura familiar. - Subsidiar a estruturação de hortas comunitárias, apicultura, piscicultura, pequenos animais etc., principalmente como forma de evitar o êxodo rural (com especial atenção aos quilombolas e populações indígenas), com vistas ao abastecimento local.
4- Políticas de Apoio e fortalecimento da agricultura familiar e do agro extrativismo	
Incentivar a criação de programas de agricultura familiar domiciliar e comunitário.	- Dar titularidade ao dono da terra. - Desenvolver estratégias de fomento ao aumento da utilização no programa de alimentação escolar (PAE) de legumes, verduras e frutas produzidas de maneira adequada e sustentável aproveitando a sinergia entre este programa e a agricultura familiar e/ou local. (G11/G4). - Incentivar os pequenos agricultores a se engajarem no PRONAF – de modo a incrementar produção de alimentos da cesta básica do povo brasileiro: feijão, arroz, milho, entre outros; desenvolvendo a suinocultura e avicultura e avicultura, ranicultura e carcinicultura garantindo a compra dos produtos em destinação a merenda escolar, asilos, orfanatos, populações de baixa renda, e os pontos de abastecimento das pequenas cidades dos municípios. - Socializar o crédito agrícola e pesqueiro beneficiando pequenos e produtores e parceiros. - Incentivar a criação agrícola e pesqueiro beneficiando pequenos e médios produtores e parceiros. - Incentivar efetivamente o PIASA em todos os municípios. - Que o ministério do meio ambiente e a secretaria nacional de pesca definam as suas atribuições e competências para implementar imediatamente o plano nacional de gerenciamento costeiro. (G4/G6).

Sugestões de Diretrizes	Propostas de ações prioritárias
5- Recursos Genéticos, sementes e a questão dos transgênicos	
- Fornecer pesquisa e promover a informação quanto aos impactos ambientais e risco a saúde humana, por meio de financiamento governamental autônomo. - Controle efetivo do poder público e pela sociedade civil do uso de agro químicos e outras estratégias de controle de qualidade da produção do estado e municípios (G15/G5)	- Fornecer a pesquisa agrícola, na EMBRAPA e demais instituições publicas de pesquisa, por meio de financiamento governamental autônomo e recursos de empresas privadas, voltada para o interesse da população consumidora, especialmente orientada para o desenvolvimento de cultivos tradicionais e orgânicos. - Fornecer a educação alimentar e constituir campanhas de esclarecimento quanto aos impactos sociais, econômicos e ambientais dos transgênicos, fortalecer a rotulagem e as instituições publicas de fiscalização, controle sanitário e de defesa vegetal e animal. - Trazer ao conhecimento publico resultados de pesquisas realizadas pelas entidades de ensino e pesquisa no país sobre o andamento dos trabalhos realizados, o impacto ambiental, no caso dos transgênicos e outros, cujos objetivos estejam relacionados a saúde e meio ambiente. - Conhecer e controlar a ingestão de organismos geneticamente modificados (OGM), por parte da população, por meio de rótulos explícitos, de acordo com o projeto de lei recentemente aprovado pela câmara dos deputados. - Consolidar a soberania alimentar como diretriz estratégica política construir visão estratégica quanto ao tema do controle sobre recursos genéticos, sementes e transgênicos, na defesa da autonomia nacional na produção alimentar. - Incrementar a agricultura orgânica entre pequenos agricultores, tentando se resgatar da memória universal as sementes, os modos de produção familiar, as técnicas milenares, a proteção do solo, dos menaciais, dos alimentos cultivados, dos alimentos cultivados (G3/G4/G5). - Criar/ampliar junto ao ministério da agricultura subsídios para as sementes que não são produzidos no Brasil.
6- Acesso e uso dos recursos naturais e da água	
Elaborar programas de despoluição de baías, rios e lagos.	- Retomar o investimento público, garantindo investimento de 0,45% do PIB ao ano - Que seja retomada aos cofres públicos a verba retirada no fundo de saneamento. - Criação de políticas publicas de saneamento - Criar o saneamento ambiental em tratamento do lixo das águas, controle de vetores. - Criar uma empresa pública de reciclagem. - Ampliar o efetivo funcionamento dos órgãos de fiscalização governamental (IBAMA, etc.) - Envolver os trabalhadores rurais, os pescadores artesanais, como fiscais-colaboradores, apoiando ações do governo federal aliadas ao estadual na preservação de recursos naturais. - Conservar o uso sustentável da biodiversidade como um dos 25 HOTSPOT do planeta.

Sugestões de Diretrizes	Propostas de ações prioritárias
7- Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana	
Desenvolver políticas de agricultura urbana, em que prevaleçam hortas comunitárias, ervas medicinais, e agricultura florestal com produção de árvores frutíferas regionais (graviola, caju, pitanga, guabiroba entre outras)	- Promover a regionalização da ação dos órgãos de abastecimento (como a CONAB) para as ações de doação de alimentos. - Identificar tecnologias de armazenamento, embalagens de produtos com certificação de selo de qualidade. - Criação de feiras populares permanentes para o apoio e escoamento da produção local. - Incentivar as pesquisas nos centros de excelência agropecuária e outros existentes no país (G4/G14). - Reutilizar as crateras abertas pelas mineradoras para piscicultura. - Que o ministério do meio ambiente e a secretaria nacional de pesca definam as suas atribuições e competências e competências para implementar imediatamente o plano nacional de gerenciamento costeiro.
8- Programas de complementação de renda e de suplementação alimentar	
Programas de complementação de renda e suplementação alimentar	- Realizar diagnóstico regional para subsidiar a transparência de renda, respeitando-se a realidade de cada município e com a participação dos atores sociais relevantes, envolvendo as universidades (na elaboração e execução do diagnóstico). (G14/G8) - O estado deve coordenar a capacitação dos municípios de pequeno, médio e grande porte para realização do cadastro único para todos os habitantes do município. - Implementar o cadastramento para programas voltados para grupos específicos e prioritários. - Incluir não apenas o critério renda para a inclusão de famílias nos programas.
9 – Mutirões, coleta e doação de alimentos e ações em situações emergenciais	
-	- Definir políticas que combinem programas estruturais e ações emergenciais (chuvas, secas, etc.) - Garantir a criação de mecanismos a ser acionados nos casos emergenciais, com a participação social. - Retirar da câmara dos deputados federal e do congresso nacional o projeto de lei n 4.747/98 que torna imputáveis civil e penalidade os doadores de alimentos para a população carente, caso este alimento lhes cause doença ou morte.

Sugestões de Diretrizes	Propostas de ações prioritárias
10- Ações de promoção e vigilância em saúde e nutrição	
- Fortalecer ações de vigilância sanitária de alimentos em todos os níveis de governo. - Garantir a segurança e qualidade dos alimentos. - Fomentar ações de saúde e nutrição. - Prevenir e controlar os distúrbios nutricionais e doenças associadas a alimentação e nutrição. - Capacitação de recursos humanos.	- Efetivar o controle por parte da rede laboratorial nas análises das análises dos alimentos habituais da população brasileira (frutas e hortaliças, grãos e leguminosas). - Fomento a fiscalização de segurança e qualidade dos alimentos (escolas, hospitais, creches, alimentos doados, etc.). - Efetivar a rotulagem dos alimentos com procedência, informação nutricional e composição apresentada de forma acessível. - Fortalecer a atenção básica de saúde - Promover o acesso a serviços de saúde de qualidade nos vários níveis de atenção. - Possibilitar as mulheres de baixa renda o acesso a exames ginecológicos em centros de postos de saúde (ex: papa nicolau, mamografias e outros). - Articular, com todos os órgãos da administração pública e da sociedade civil, a garantia e ampliação do sistema de vigilância alimentar e nutricional para todos os grupos etários e para outros espaços fora do setor saúde (creches, escolas, instituições asilares, etc.). - Promover a capacitação de atores sociais envolvidos na promoção de saúde e nutrição (G10/G13). - Capacitar os profissionais de saúde e de educação em aleitamento materno e alimentação e nutrição (G10/G13).
11- Alimentação e promoção de Modos de vida saudáveis	
Promover a SAN nos sistemas escolares	- Investir em educação permanente. - Garantir dentro do projeto político pedagógico (PPP) o desenvolvimento sobre SAN e saúde como, por exemplo, alimentação direitos do consumido, educação ambiental, etc. - Garantir a inclusão e permanência do aluno na escola visando ao atendimento integral do educando. - Aumentar o valor per capita repassando pelo fundo nacional de desenvolvimento da educação (FNDE) para programa de alimentação escolar (PNAE) diferenciando-o de acordo com a realidade socioeconômica do município. - Incluir a educação infantil (EI) e o ensino médio do fundef com a ampliação de recursos G11). - Desenvolver estratégias de fomento ao aumento da utilização no programa de alimentação escolar (PAE) de legumes, verduras e frutas produzidos de maneira adequada e sustentável aproveitando a sinergia entre este programa e a agricultura familiar e/ou local. (G11/G4). - Estabelecer mecanismos de monitoramento de qualidade dos produtos utilizados no programa. - Regulamentar a venda e a propaganda de alimentos no espaço escolar. - Garantir a oferta de escolas nas zonas rurais que atendam as especificidades locais - Prover recursos humanos necessários ao pleno desenvolvimento do programa de alimentação escolar (nutricionista e merendeiros), garantindo a educação continuada. - Desenvolver ações de articulação intermunicipal entre as redes de ensino (municipal, estadual e federal) para aprimoramento do PAE. - Desenvolver o sistema de monitoramento do estudo nutricional e dos fatores de risco e proteção a saúde dos escolares (G11/G14).

Sugestões de Diretrizes	Propostas de ações prioritárias
12 – Cultura Alimentar	
• -	• Resgatar as culturas alimentares nacionais, regionais e sazonais.
13 – Alimentação e promoção de modos de vida saudáveis	
• Promover práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (creches, escolas, locais de trabalho, etc.) • Promover, proteger e apoiar a amamentação nos serviços de saúde e na comunidade. • Promover a SAN nos meios de comunicação.	• Estimular e orientar a população quanto ao aproveitamento integral dos alimentos. • Prevenir a obesidade por meio do estímulo ao estilo de vida ativo. • Fomentar o desenvolvimento de práticas alimentares saudáveis como, por exemplo, o uso de produtos derivados de soja orgânica a utilização integral dos alimentos e hortas escolares e comunitárias. • Implementar a iniciativa da unidade básica amiga da amamentação no âmbito nacional e fortalecer a iniciativa hospital amigo da criança. • Finalizar a parceria entre o programa fome zero (e outros programas sociais de combate a fome) com indústrias cujas práticas contrariam a alimentação saudável. • Promover o cumprimento da norma brasileira de comercialização de alimentos para lactantes, crianças de 1 influência, bicos, chupetas e mamadeiras. • Divulgar a forma ampla a semana mundial da amamentação. • Cumprir a legislação brasileira trabalhista que protege o direito da mulher de amamentar. • Promover a capacitação de atores sociais envolvidos na promoção de saúde e nutrição. • Fomentar a amamentação como prática da SAN. • Fazer cumprir a norma brasileira de comercialização de alimentos para lactantes e crianças de 1 infância, bicos, chupetas e mamadeiras. • Desenvolver mensagens e programas de valorização d alimentação saudável em horários de grande audiência. • Desenvolver ações que coíbam a associação de brindes aos alimentos infantis industrializados. • Democratizar informações sobre alimentação saúde. • Fracionar as embalagens dos alimentos as cestas básicas para mais bem adequar o poder aquisitivo da população.
14 – Indicadores de segurança alimentar e nutricional	
• Acompanhar a situação alimentar e nutricional	• Realizar mapeamento (diagnóstico social) de responsabilidade federal para construção de uma rede de inclusão e proteção social para ação do poder público e controle da sociedade civil. • Realizar diagnóstico regional para subsidiar a transferência de renda, respeitando-se a realidade de cada município e com a participação dos atores sociais e relevantes, envolvendo as universidades (na elaboração e execução do diagnóstico). (G14/G8). • Apoiar as pesquisas sobre aspectos e interesse a saúde e nutrição e divulgação dos resultados. • Criar indicadores nacionais do SISVAN para diversos grupos etários. (G10/G14). • Elaborar metodologias de mapeamento, diagnóstico de SAN em conjunto com a sociedade civil e poder público. (G15/G14). • Desenvolver o sistema de monitoramento do estado nutricional e dos fatores de risco e proteção a saúde dos escolares (G11/G14).

Sugestões de Diretrizes	Propostas de ações prioritárias
15 – Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional	
Consolidar e efetivar a inserção da sociedade civil e poder público nas políticas de SAN	- Implantar os fóruns regionais e municipais de segurança alimentar e nutricional (SAN) para ampliar o debate sobre SAN. - Criar conselhos setoriais de SAN no âmbito do estado para aproximar a realidade da situação do interior. - Promover o mapeamento das entidades que lidam com a SAN. - Elaborar metodologias de mapeamento diagnóstico de SAN em conjunto com a sociedade civil e poder público. (G15/G14). - Que os CONSEA's estaduais realizem aos a conferência nacional uma assembleia pública para divulgar as diretrizes que forem definidas nesta conferência. - Estimular os municípios e promover a capacitação e divulgação da política nacional de SAN a fim de instrumentalizar a sociedade civil e o poder público local para construção das políticas municipais de SAN e suas diretrizes. - Referendar as iniciativas dos municípios que já definiram os COPO's e CONSEA's. - Usar as rádios comunitárias e outros meios de comunicação para divulgar a política de SAN.
16 – Institucionalidade das políticas de segurança alimentar e nutricional	
- Resgate do papel das políticas públicas e entendimento do papel da assembleia social (G8/G16). - Promover as ações de SAN	- Instituir um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional com lei orgânica e orçamento próprio e definição de ações, diretrizes, recursos e papel dos diferentes níveis de governo na obrigação do estado de garantir o direito humano a alimentação. - Garantir a continuidade das ações e programas governamentais. - Financiamento das três esferas de governo a partir de convênios. - Criar espaços (departamentos, setores e outros) em nível municipal, estadual e federal para articulação e monitoramento das ações sociais. Estes espaços seriam responsáveis pela articulação e monitoramento das ações da SAN. (G16/G8) - Promover a maior intersetorialidade das ações de Agricultura, Educação, Saúde, Assistência Social que seriam os órgãos responsáveis pelo monitoramento da SAN. - Integrar os programas sociais do Governo Federal aos já existentes no governo estadual e municipal, objetivando maximizar os recursos e contribuir efetivamente para a redução da pobreza. (G16/G8) - Focalizar os programas para grupos específicos mais vulneráveis (população de rua, história de violência familiar, soropositivo, adolescente, etc.). - Rever o repasse de verbas para os municípios, respeitando-se não apenas os critérios populacionais, mais indicadores sociais para que os municípios com baixa arrecadação possam ser beneficiados. - Que o repasse de recursos para aplicação na Segurança Alimentar seja condicionado à aplicação nas demandas discutidas nas conferências municipais e estadual. - Que os CONSEAS municipais e estadual atuem articulando o Conselho de SAN junto com os demais conselhos, fortalecendo-os. - Que o CONSEA's Estadual siga o formato do CONSEA Nacional, estabelecendo 2/3 para a participação da sociedade civil e 1/3 para as entidades governamentais, com equidade dentro da sociedade civil. - Garantir nas conferências, nas três esferas a composição dos CONSEAS por meio de eleição na plenária. - Que o Estado procure implementar as políticas estabelecidas pelo CONSEA Nacional. - Promover que os financiamentos voltados para acesso à moradia sejam geridos pelos Conselhos Municipais e que sejam contemplados locais considerados áreas de risco.