



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS

Saul Carlos Costa dos Santos

**PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NO CONSELHO DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO BRASIL**

Salvador

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS –PPGCS

Saul Carlos Costa dos Santos

**PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NO CONSELHO DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO BRASIL**

ORIENTADOR: Prof. Dr. Clóvis Zimmermann

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia.

Salvador

2016

Santos, Saul Carlos Costa dos
S237 Participação e efetividade no conselho de segurança alimentar e nutricional do
Brasil / Saul Carlos Costa dos Santos. – Salvador, 2016.
116 f.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Zimmermann
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas, Salvador, 2016.

1. Política alimentar – Brasil. 2. Nutrição - Brasil. 3. Segurança alimentar - Brasil.
I. Zimmermann, Clóvis. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

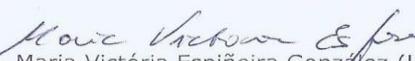
CDD – 323.460981

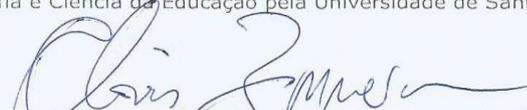
SAUL CARLOS COSTA DOS SANTOS

**PARTICIPAÇÃO E EFETIVIDADE NO CONSELHO DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais e, aprovada em vinte de dezembro de dois mil e dezesseis, pela Comissão formada pelos professores:


Prof(a). Dr(a). Sandra Maria Chaves dos Santos (UFBA)
Doutora em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia


Prof(a). Dr(a). Maria Victória Espiñeira González (UFBA)
Doutora em Filosofia e Ciência da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela


Prof(a). Dr(a). Clóvis Roberto Zimmermann (UFBA)
Doutor em Sociologia pela Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Agradecimentos

À minha família, em especial aos meus pais e meus irmãos, pelo suporte material, emocional e espiritual, sem o qual não chegaria até aqui.

À minha noiva, Carolina Santana, pelo apoio incondicional nessa jornada.

Ao meu orientador, Clóvis Zimmermann, pela paciência e pelo estímulo à realização deste projeto, que tantas vezes mudou de foco, mas sem perder a sua preocupação originária com a efetividade da participação.

À banca, por ter aceitado o convite e pela contribuição dada ao trabalho.

Ao CONSEA-BA, em especial à secretaria executiva, pela oportunidade de ter realizado um estágio que aguçou minha curiosidade sobre o tema e gerou essa dissertação.

À FAPESB, pela concessão da bolsa.

Resumo

Os conselhos de políticas públicas foram inscritos na Constituição brasileira de 1988 como espaços de mediação das relações entre Estado e sociedade na gestão de políticas públicas, e ampliados a nível nacional durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. É nesse contexto que surge o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2004, como um espaço de participação social para auxiliar o Estado brasileiro naquilo que foi eleito como prioridade na agenda política dos governos petistas: o combate à fome. Deste modo procuramos demonstrar se a participação - via CONSEA - proporcionou uma maior democratização do Estado durante o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014). Foi escolhido esse período porque constituiu a primeira gestão de um (a) presidente (a) da república após a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2010. Posto isto definimos que o objetivo deste trabalho é verificar a efetividade do CONSEA, entendida como a capacidade do Conselho de exercer influencia ou controle social sobre o fluxo de decisões que ocorrem no âmbito do sistema político, sobretudo no Executivo e Legislativo. Para isso recorreremos à análise documental das atas e dos pareceres do CONSEA com o propósito de apurar se existe uma correspondência entre as demandas do Conselho e as decisões que são tomadas nestas esferas políticas. De um modo geral esses documentos indicam que o CONSEA tem tido pouco sucesso em democratizar o sistema representativo tradicional na medida em que não tem conseguido exercer uma influencia incisiva no posicionamento do Executivo ou no trâmite de legislações que afetam a área de segurança alimentar no âmbito do Legislativo.

Palavras-Chave: Segurança Alimentar e Nutricional, Participação, Efetividade.

Abstract

The public policy councils were inscribed in the Brazilian Constitution of 1988 as spaces of mediation of the relations between State and society in the management of public policies, and amplified at national level during the governments of Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. It is in this context that the National Council for Food and Nutrition Security (CONSEA) emerged in 2004 as a space for social participation to assist the Brazilian State in what was elected as a priority in the political agenda of the PT governments: the fight against hunger. In this way we try to demonstrate if the participation - via CONSEA - provided a greater democratization of the State during the first term of the government Dilma Rousseff (2011-2014). This period was chosen because it constituted the first management of a president of the republic after the institution of the National Policy on Food and Nutrition Security (PNSAN) in 2010. In this way we define that the objective of this work is to verify the effectiveness Of CONSEA, understood as the capacity of the Council to exercise influence or social control over the flow of decisions that occur within the scope of the political system, especially in the Executive and Legislative. In order to do this, we have used the documentary analysis of the minutes and the opinions of the CONSEA with the purpose of ascertaining whether there is a correspondence between the demands of the Council and the decisions that are taken in these political spheres. In general, these documents indicate that CONSEA has had little success in democratizing the traditional representative system insofar as it has not been able to exert an incisive influence on the position of the Executive or in the handling of legislation affecting the area of food security within the scope of Legislative.

Keywords: Food and Nutrition Security, participation, effectiveness

Lista de Siglas

- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
- ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
- ABRASCO - Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva
- ANA - Articulação Nacional de Agroecologia
- ANVISA – Agencia Nacional de Vigilância Sanitária
- APN - Agentes de Pastoral Negros
- APOINME - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo.
- ASA - Articulação no Semi-Árido Brasileiro
- ASSEMA - Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão
- ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
- CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar
- CEASA – Central de Abastecimento de Alimentos
- CFN - Conselho Federal de Nutricionistas
- COEP - Rede Nacional de Mobilização Social
- CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
- CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
- CNA - Confederação Nacional da Agricultura
- CNPA - Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores
- COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
- CONSEA – Conselho de segurança Alimentar e Nutricional
- EMPRABA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
- FENACELBRA - Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil
- FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil
- FIAN - Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IFBAN - Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAPA – Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

MMC - Movimento de Mulheres Camponesas

MPA - Movimento de Pequenos Agricultores

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PT – Partido dos Trabalhadores

RENAS - Rede Evangélica Nacional de Ação Social

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

UFCE – Universidade Federal do Ceará

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UNICAFES - União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Sumário

Introdução.....	10
1. Democracia e participação.....	12
1.2 O poder ascendente.....	12
1.2. O Estado como alvo.....	27
1.3. O debate sobre efetividade no Brasil.....	33
2. Genealogia da SAN.....	38
2.1. Da descoberta da fome ao conceito de segurança alimentar.....	38
2.2. – Segurança alimentar e participação na ordem do dia.....	41
2.3. SISISAN.....	43
3. Efetividade e metodologia.....	47
3.1. O CONSEA como espaço de prestação de contas.....	50
3.2. O CONSEA como espaço de controle social.....	95
Considerações finais.....	110
Bibliografia.....	113

Introdução

A inquietação na qual se desenvolve o objeto desta pesquisa advém do período que fiz estágio no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia entre os anos de 2011 e 2013. Portanto, em parte esta dissertação é uma tentativa de dar algumas repostas a muitos questionamentos surgidos na época, em relação ao verdadeiro alcance dos espaços participativos de SAN.

O foco específico deste trabalho no CONSEA Nacional foi devido ao fato de que nesta esfera de governo fora colocada em pauta o combate à fome como agenda prioritária a ser implementada. Desde o governo Lula, com o Projeto Fome Zero, até o governo Dilma, com o Plano Brasil Sem Miséria, o combate à fome - visto como essencial para a superação da pobreza – foi encarado como a principal meta dos governos petistas.

E, de certo modo, esse objetivo foi alcançado, como demonstrou os dados recentes da PNAD e do relatório da FAO sobre o estado de insegurança alimentar no mundo, ambos publicados em 2014; embora o modelo contraditório¹ adotado no Brasil tenha sido alvo de muitos questionamentos (PNAD, 2014; FAO, 2014). Logo, não é possível deduzir daí que o governo federal foi completamente permeável ao diálogo e às demandas avindas da sociedade civil. E precisamente aqui, surge uma preocupação mais específica com a efetividade dos canais de comunicação que se estabeleceram entre eles nesse período.

Nesse sentido, sabemos que os conselhos de políticas públicas foram inscritos na Constituição de 1988 justamente para promover um maior diálogo entre Estado e sociedade, abarcando representantes de ambos os lados na sua estrutura organizacional. E com esse objetivo foi criado o CONSEA, no primeiro mandato do governo Lula, como um órgão de controle social responsável por monitorar as ações públicas de segurança alimentar e nutricional no território nacional.

Portanto, nosso objetivo é analisar a efetividade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entendida como a capacidade do Conselho de influenciar ou controlar as decisões que ocorrem no âmbito do sistema político – no executivo, mas também no legislativo, como veremos adiante.

¹ O país que reduziu drasticamente o índice de insegurança alimentar, é também o líder mundial no mercado de agrotóxicos (PELAEZ, 2013).

Assim a pergunta principal que norteou esse trabalho foi a seguinte: afinal a participação social - via CONSEA – tem promovido uma maior democratização do estado brasileiro, no âmbito da segurança alimentar? Uma pergunta que também poderia ser formulada de outra maneira: a participação social – via CONSEA – tem sido efetiva no período analisado?

Escolhemos o período correspondente ao primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014) para analisar essa efetividade porque constitui a primeira gestão após a publicação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2010. Pois somente a partir desse momento passamos a ter um marco legal para balizar as ações públicas de SAN, permitindo ao CONSEA exercer sua função de monitoramento com mais propriedade (BRASIL-CONSEA, 2010).

Logo, este trabalho consiste em um estudo de caso, na medida em que se concentra no aprofundamento de uma experiência em particular, o que torna difícil a generalização de seus resultados. A metodologia adotada foi a pesquisa documental, baseada, sobretudo, na análise das atas das reuniões plenárias e dos documentos (exposição de motivos e recomendações) onde estão registrados os pareceres que o CONSEA envia ao executivo e ao legislativo. Mas também foram mobilizados todos os outros documentos necessários para compreender a dinâmica de funcionamento dos espaços participativos de SAN e outras questões necessárias ao andamento do trabalho (relatórios, regimentos, leis, etc.).

Deste modo, a dissertação foi organizada em três capítulos. No capítulo 1 foi feita uma reconstrução histórica das principais teorias democráticas que discorreram sobre participação social nas decisões políticas com o objetivo de demonstrar a origem teórica do debate sobre participação e efetividade no mundo e no Brasil.

No capítulo 2 foi realizada uma breve genealogia histórica do processo de surgimento e consolidação do tema da SAN na agenda política nacional, encabeçado pelo PT, e as implicações disso para o nosso debate sobre efetividade. Também demonstramos nesse capítulo como se organiza a área de SAN em termos institucionais e qual o papel do CONSEA no SISAN.

Por fim no capítulo 3 expomos a metodologia e o material empírico coletado para análise de efetividade do CONSEA, e apresentamos o resultado final da dissertação acompanhada das considerações finais.

1. Democracia e participação

Esse capítulo tem como objetivo demonstrar como o conceito de participação surge na teoria democrática, primeiro no âmbito da democracia participativa e depois no modelo habermasiano; bem como esse debate foi transposto para os estudos sobre as experiências participativas aqui no Brasil. Por fim, ancorado nessas tradições teóricas, apresentarei o sentido em que o termo efetividade é empregado neste trabalho.

1.2 O poder ascendente

O debate contemporâneo sobre a necessidade de ampliação da participação dos cidadãos nas decisões políticas surge na esteira dos movimentos sociais que eclodiram na Europa, sobretudo na França, e nos Estados Unidos na década de 60 do século passado; e somente em um segundo momento consolida-se na literatura acadêmica com a publicação do livro *Participation e Democratic Theory* de Carole Pateman, em 1970.

No âmbito da teoria democrática a participação foi utilizada por determinados teóricos para empreender uma crítica interna da democracia, contribuindo para a construção de modelos teóricos que tinham como objetivo criticar as compreensões minimalistas² sem abrir mão da defesa da democracia. E é justamente nesse contexto que desponta a obra de Carole Pateman (LAVALLE, 20011).

Certamente, o principal objetivo de Pateman não era criar uma nova teoria da democracia, mas submeter os ideais dos teóricos que ela considerava os fundadores da democracia participativa à verificação empírica no contexto das sociedades industriais. Somente anos depois, em 1977, o pensador canadense Crawford Brough Macpherson vai endossar o argumento da possibilidade de se chegar a uma democracia participativa nas sociedades contemporâneas e fornecer o que, nas palavras dele, seria “o modelo mais simples que mais adequadamente pudesse ser chamado de democracia de participação” (MACPHERSON, 1978).

² Segundo Sell (2006) a teoria minimalista tem suas raízes na teoria das elites de Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, mas é o pensador austríaco Joseph Schumpeter que apresentará a sua versão mais acabada. Por isto esta teoria também é chamada de elitismo democrático. Como o próprio nome já indica, esta teoria aponta para a impossibilidade da realização de ideais de participação política direta diante da complexidade do mundo moderno. Em contraposição a isso, Schumpeter elabora um modelo em que a democracia é reduzida a um método pelo qual as elites disputam o poder.

O ponto de partida de Pateman é uma crítica contundente ao que ela chama de teoria contemporânea da democracia, que envolve diversos autores como Schumpeter, Dahl, Sartori e Eckstein. Assim ela define este modelo:

Nessa teoria, a democracia vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer o controle sobre os líderes. A reação dos líderes às reivindicações dos que não pertencem à elite é assegurada em primeiro lugar pela sanção de perda do mandato nas eleições; as decisões dos líderes também podem sofrer influência dos grupos ativos, que pressionam nos períodos entre as eleições. A “igualdade política”, na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. Finalmente “participação”, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões. Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra as decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático.

E ainda acrescenta:

São necessárias certas condições para conservar a estabilidade do sistema. O nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário a fim de manter o método democrático (maquina eleitoral) funcionando, ou seja, deveria manter-se no nível que existe atualmente nas democracias anglo-americanas.

Portanto nos trechos acima estão os principais elementos da teoria de democracia até então considerada hegemônica no círculo acadêmico, aceita por grande parte dos teóricos políticos, não obstante as diferenças substanciais entre os seus principais expoentes. Percebe-se que nesse esquema analítico é reservado um lugar restrito à participação, e que isso é visto como fundamental para a própria estabilidade do sistema. Mas um modelo assim tão controverso não poderia passar incólume às críticas.

Embora não tenha obtido a repercussão esperada, a crítica a esta teoria dirigiu-se a dois pontos principais: primeiro, a má compreensão que os defensores da teoria contemporânea da democracia tiveram da teoria “clássica”, e segundo, o caráter valorativo da nova teoria que operava substituindo antigos ideais da teoria clássica, por novos ideais, sob o revestimento de teoria descritiva ou empírica.

Na verdade, adverte Pateman, a teoria contemporânea da democracia não consiste em uma mera descrição do *modus operandi* do sistema político, como frequentemente alegam seus defensores, mas implica na valorização de um tipo específico de sistema, apontando inclusive os critérios necessários para que um sistema seja considerado “democrático”. E não

é de surpreender que esses critérios correspondem exatamente aos traços característicos do sistema político anglo-americano, visto aqui como o Estado democrático ideal.

Mas para a pensadora inglesa a crítica ao modelo contemporâneo de democracia permaneceu até agora inconclusiva devido ao fato de que, assim como os defensores desta teoria, os críticos também não se deram conta de que a noção de uma teoria clássica da democracia é um mito.

Como é sabido, o empreendimento de Schumpeter no capítulo dedicado ao tema do seu *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), consiste em fazer uma revisão do que ele chama de teoria clássica da democracia, considerada pelo pensador austríaco inadequada para explicar os regimes democráticos vigentes nos países ocidentais. Em lugar disso, ele nos fornece uma definição nova e realista de democracia, de caráter predominantemente descritivo, que vai exercer uma enorme influência no mundo acadêmico.

O problema é que a definição de teoria clássica de Schumpeter é pouco precisa, e envolve pensadores tão diferentes entre si - como Rousseau, James Mill, Bentham, e Stuart Mill - que torna problemático enquadrá-lo em um modelo homogêneo. Deste modo, Schumpeter termina dissimulando o fato de que nem todos os autores que ele designa de “clássicos” atribuíram o mesmo peso à participação no processo democrático.

Para James Mill e Jeremy Bentham, por exemplo, a participação tinha uma função meramente protetora, isto é, de assegurar a proteção dos cidadãos contra os governos rapaces. Isso se daria, sobretudo, através do voto e das eleições periódicas, não obstante eles tenham defendido um sufrágio restrito, e não universal.

Assim, a teoria contemporânea da democracia acaba reservando um lugar tão reduzido à participação como reservavam as teorias utilitaristas de Mill e Bentham, embora Schumpeter insista em colocar estes últimos na mesma categoria de um Rousseau ou de um John Stuart Mill que, por sua vez, destinavam um lugar bem mais abrangente à participação no estabelecimento e manutenção do Estado.

Destarte, Pateman afirma que nunca houve uma tentativa de explicar com exatidão o papel da participação na obra dos pensadores “clássicos”. E é nesse sentido que ela identifica nas teorias de Rousseau e de Stuart Mill uma defesa da democracia participativa, que consiste basicamente em “uma série de prescrições específicas e planos de ação necessários para se atingir a democracia política”. De acordo com essa perspectiva, somente a participação ativa

do cidadão em diversas esferas da vida social pode proporcionar uma educação pública necessária ao estabelecimento de uma ordem democrática legítima.

Para Pateman, Rousseau é o teórico por excelência da participação, pois na obra do pensador genebrês a participação vai muito além de um elemento de proteção no arranjo institucional do sistema político: ela provoca um efeito psicológico nos participantes, fundamental para o próprio funcionamento das instituições democráticas. E embora a sociedade ideal de Rousseau para a constituição de uma democracia seja uma cidade-estado, e não uma sociedade industrial moderna; em sua teoria é possível encontrar, de maneira sem igual na literatura política, uma ênfase incisiva no papel da participação em um estado democrático.

Porém Rousseau afirmava que certas condições econômicas eram necessárias para a formação de um sistema participativo ou, em suas próprias palavras, deveria existir uma situação “em que nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender”.

Além disso, ele considerava que a situação ideal para a tomada de decisões envolvia a ausência de grupos organizados, pois somente os indivíduos isolados, sem as influências dos interesses particularistas dos grupos, poderiam garantir a isonomia entre as partes durante o processo decisório.

Desde Rousseau, portanto, “participar” é inextricavelmente participar – sob determinadas condições - das decisões políticas, tendo em vista proteger os interesses dos cidadãos e assegurar um bom governo. Mais do que isso, a principal função da participação é educativa, pois somente através dela o indivíduo desenvolve uma ação social e política responsável para com a comunidade.

Isso porque, primeiramente, a participação aumenta o valor da liberdade para o indivíduo, na medida em que o capacita para ser seu próprio senhor. Em segundo lugar proporciona que as decisões coletivas sejam mais facilmente aceitas, ao passo que garante um determinado grau de igualdade participativa para todos. E, por conseguinte, aumenta o sentimento de integração dos indivíduos em relação à comunidade.

Não obstante Rousseau tenha lançado as bases teóricas da democracia participativa, é somente com John Stuart Mill que esta teoria é retirada do âmbito de uma cidade-estado e

colocada no contexto de um sistema político moderno. Para J. S. Mill o bom governo é aquele capaz de promover o desenvolvimento individual do conjunto da população.

Por isso, apenas um regime democrático, ao possibilitar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, é o mais adequado para esse fim. Na concepção do teórico inglês, somente o ato de participar – e todas as consequências advindas disso, como a formação de uma virtude cívica e o desenvolvimento intelectual - pode proporcionar o auto aperfeiçoamento do indivíduo.

Mas na concepção de Pateman, o que Stuart Mill traz realmente de novo é a ideia de participação a nível local, pois para ele de nada adianta o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não for preparado para essa participação a um nível local. De modo que somente a participação em nível local pode qualificar o indivíduo para que ele tenha êxito na participação em nível nacional.

Então “é a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação”, pois é no âmbito das suas atividades mais corriqueiras e cotidianas que o indivíduo pode apreender de forma plena o seu caráter efetivo em uma sociedade democrática. Foi assim que J. S. Mill, já em suas últimas obras, visualizou também a indústria como um local em que os indivíduos poderiam ganhar experiência na administração de assuntos da coletividade, apontando assim para os efeitos educativos da participação no local de trabalho.

É sabido que J. S. Mill não levou às últimas consequências as suas teses sobre participação, porquanto defendia que somente uma elite esclarecida e educada teria legitimidade para assumir o poder político. Prova disso foi sua defesa a um sistema de votação que atribuía pesos diferentes aos votos das diversas classes sociais. Assim para ele, ao contrário de Rousseau, a participação efetiva não dependia necessariamente de uma igualdade política ou econômica entre os membros de uma dada sociedade.

Porém Pateman encaixa Mill entre os teóricos da democracia participativa justamente por ele indicar – mais do que o efeito educativo da participação no local de trabalho - que ela vai muito além de arranjos institucionais a nível nacional. Nesse sentido a democracia participativa exige a democratização das autoridades não governamentais ou dos sistemas políticos das “esferas inferiores” ao Estado (família, escola, indústria, etc.).

Posteriormente é G.D.H. Cole que vai incorporar a ideia de participação na indústria como a pedra angular de um governo democrático nas sociedades modernas, reforçando o

ideal de Rousseau de que apenas a participação dos cidadãos no processo decisório confere legitimidade ao regime democrático, mesmo no contexto de uma sociedade industrial e moderna. Entretanto para Cole, assim como para Rousseau, isso também exigia uma quantidade substancial de igualdade econômica.

Em Cole essa igualdade se alcançaria através da socialização dos meios de produção sob um sistema de socialismo de guildas, em que as classes seriam abolidas e não haveria mais divisão entre “administradores” e “trabalhadores”, proporcionando que as decisões fossem compartilhadas igualmente entre os membros de uma comunidade. Para Pateman, o mérito de Cole reside no fato dele fornecer uma descrição detalhada de como funcionaria uma sociedade participativa sob o regime do socialismo de guilda, no contexto de uma sociedade contemporânea.

Posto isso, é possível concluir que a tese central dos autores da democracia participativa é que as instituições representativas a nível nacional não são suficientes para o estabelecimento da democracia, pois as qualidades necessárias para a condução de um processo democrático legítimo têm que ser desenvolvidas através da participação em outras esferas da vida social, sobretudo no trabalho, onde o homem moderno passa uma parte considerável da sua vida.

E a principal função da participação nesta teoria é educativa, tanto no aspecto psicológico quanto prático, i.e. , de proporcionar a aquisição de habilidades e procedimentos fundamentais para o exercício da democracia. Ao longo do seu livro, Pateman vai se utilizar de diversas pesquisas empíricas com o intuito de demonstrar que longe de ser uma utopia, a prática da participação nas indústrias já constitui uma realidade em vários países, acarretando em efeitos benéficos tanto para as empresas como para os trabalhadores.

Porém Pateman chama atenção para a forma imprecisa que o termo participação foi empregado nos estudos sobre administração, de onde ela recolhe grande parte do seu material empírico. Pois para ela “participação”, no contexto da democracia participativa, precisa ser *em* algo; no caso, participação na tomada de decisões. Exclui-se, portanto, as situações em que ocorre pouca ou nenhuma interação, que implica apenas o fato do indivíduo estar presente em uma atividade de grupo.

Ela prossegue distinguindo três categorias de participação encontradas nos estudos empíricos sobre o tema: a *pseudoparticipação*, a *participação parcial* e a *participação plena*.

A *pseudoparticipação* refere-se ao uso de técnicas de persuasão dos participantes, fazendo-os aceitarem decisões que já foram tomadas pela alta administração das empresas. Aqui o objetivo principal é promover a participação apenas para criar um ambiente “democrático” dentro da empresa, quando na verdade as decisões já teriam sido tomadas anteriormente pelos seus líderes ou supervisores.

Já a *participação parcial* é “um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes”. Esse regime se aproxima mais do tipo de participação que ocorre no Conselho que é objeto de investigação desta dissertação. De caráter predominantemente consultivo, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) tem a prerrogativa de poder influenciar as decisões governamentais, embora caiba ao governo à decisão final sobre as ações e políticas de segurança alimentar.

Por último temos a *participação plena* que consiste “num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões”. Assim como a *participação parcial*, a *participação plena* pode ocorrer tanto no nível mais baixo da administração (relacionada à atividades produtivas rotineiras), como no nível mais alto (relacionado ao gerenciamento da empresa como um todo, decisões sobre investimentos, comercialização, etc.).

Sem dúvida o mérito de Pateman foi trazer à tona evidências empíricas sobre os efeitos psicológicos da participação nas indústrias, ratificando os argumentos de Rousseau, J. S. Mill e G. D. H. Cole de que “aprendemos a participar, participando; e que o sentimento de eficácia política tem mais probabilidade de se desenvolver em um ambiente participativo”.

Nos exemplos de autogestão dos trabalhadores na Iugoslávia ela rebateu a ideia, vigente até o momento, de que determinadas estruturas de autoridade como as indústrias não poderiam ser democratizadas, sob o risco de afetar a produtividade e reduzir a eficiência das empresas.

Ademais, constatou também que a participação diminui “a tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo”, refutando de vez a tese dos teóricos da democracia contemporânea de que o aumento da participação ameaçava a estabilidade do sistema.

Anos depois do lançamento de *Participação e Teoria Democrática* de Carole Pateman, é a vez do cientista político canadense C.B. Macpherson atribuir à participação um papel

fundamental na teoria e prática das democracias contemporâneas, consolidando definitivamente o debate sobre o tema no ambiente acadêmico, com a publicação do livro *The Life and Times of Liberal Democracy* em 1977.

O objetivo principal de Macpherson é demonstrar que o futuro da democracia liberal depende de uma “diminuição gradual dos pressupostos do mercado e uma ascensão gradual do direito de igual desenvolvimento do indivíduo”. E assim ele passa a analisar os sucessivos modelos teóricos que marcaram a trajetória da democracia liberal.

“Modelo”, para Macpherson, significa “uma elaboração teórica com vistas a exhibir e explicar as relações subjacentes às aparências, entre os fenômenos ou no seio dos fenômenos em estudo”. Então todo modelo de democracia implica necessariamente em um modelo subjacente de sociedade e de homem nos quais o sistema político deve operar.

Por isso que a constituição de uma democracia participativa, na visão do pensador canadense, depende em grande medida de uma mudança substantiva das relações sociais vigentes no mundo moderno. Também por este motivo - pelo fato de um determinado modelo de democracia exigir um dado modelo de sociedade - Macpherson afirma que só é possível localizar o nascimento da democracia liberal no início do século XIX, quando os teóricos passaram a construir modelos projetados para ajustar-se a um governo democrático numa *sociedade dividida em classes*.

Antes do século XIX, segundo ele, a maioria dos modelos de democracia tinha em vista ajustar-se a uma *sociedade sem classes* ou de *classe única*. É importante ressaltar que classe é pensada por ele em termos de propriedade, sendo pessoas da mesma classe aquelas que se situam na mesma relação de propriedade (ou não propriedade) de terra produtiva ou capital.

Deste modo Macpherson designa de “utópicos” os pensadores que ora vislumbraram uma sociedade sem nenhum tipo de propriedade de terra ou capital, ou seja, uma *sociedade sem classes*; ora vislumbraram uma sociedade em que todos estariam em condições de possuir propriedade, i.e. , uma sociedade de *classe única*.

Entre os “utópicos” destacam-se a figura de Rousseau e Thomas Jefferson, que reivindicaram uma sociedade em que todos pudessem ter propriedade suficiente para nela trabalhar, i.e. , uma sociedade de produtores independentes (camponeses ou agricultores e artesãos); e não uma sociedade dividida fundamentalmente em trabalhadores assalariados (nos

dizeres de Marx, aqueles que nada tinham a não ser a sua força de trabalho para vender) de um lado, e proprietários de terra e capital, do outro.

Assim esses autores eram considerados “utópicos”, na medida em que o modelo de democracia que construíram não era compatível com a sociedade moderna e industrial, predominantemente classista. Utópico, portanto, não tinha um sentido pejorativo de algo irrealizável ou inexistente, que mais tarde lhe atribuíra pensadores como Giovanni Sartori (SARTORI, 1994).

Portanto Macpherson situa o nascimento da democracia liberal no decorrer do século XIX, quando os autores passaram a construir modelos teóricos que se adequassem à realidade de uma sociedade de classes. Então ele identifica três tipos de democracia liberal vigentes até o momento, e inaugura um novo, a saber: democracia protetora, democracia desenvolvimentista, democracia de equilíbrio e, por fim, o seu modelo de democracia participativa.

Ele constata que cada modelo constitui uma amálgama, produzido pela rejeição parcial e absorção parcial dos que o precederam. Daí a democracia participativa que ele propõe também ser constituída de elementos que já estavam presentes na teoria desenvolvimentista de um John Stuart Mill, por exemplo. Por isso voltaremos à atenção, de forma mais detalhada, para a análise desses modelos.

O primeiro deles, o modelo da democracia protetora, tinha como porta-vozes os utilitaristas James Mill e Jeremy Bentham. De acordo com esses teóricos a democracia tinha uma função predominantemente protetora, pois era o único regime que poderia proteger os governados das opressões dos governantes.

Nesse caso, as eleições periódicas seria o principal mecanismo pelo qual os governados poderiam controlar o comportamento dos governantes. A sanção de perda do mandato, por sua vez, geraria automaticamente governos mais responsáveis perante a população. Mas não se pode deduzir daí que Mill e Bentham eram defensores do sufrágio universal. Pelo contrário, a teoria utilitarista desses autores acarretava em uma série de contradições para o modelo de democracia que defendiam.

O argumento básico do utilitarismo é de que o bem social é alcançado através da felicidade do maior número de pessoas, tomando-se felicidade como “a quantidade de prazer individual mesmo sofrimento”. Mas de acordo com essa visão, o prazer depende em grande

medida da posse de bens materiais e da obtenção da riqueza. E o homem, por natureza, buscava indefinidamente maximizar seu próprio prazer. Sendo assim, a única maneira de conseguir isso era adquirir poder sobre outros homens.

O problema é que o postulado de que o homem sempre age por seu próprio interesse, para maximizar seu próprio prazer e utilidade, sem limite; entra em conflito com os interesses de todos os demais. Então a contradição residia exatamente no fato de que os utilitaristas tentavam conciliar um princípio ético de igualdade (felicidade do maior número) com um princípio de mercado concorrencial (a busca incessante por bens materiais, pois a quantidade de riqueza aumentava a felicidade).

A solução que eles deram para isso foi propor um sistema de votação que ao mesmo tempo em que fomentasse o livre mercado (a busca incessante pela riqueza), fosse capaz de proteger os cidadãos. Destarte a defesa evidente desses autores aos interesses privados (sobretudo à propriedade privada) culminou na defesa do voto restrito e não universal. Portanto nem James Mill, nem Jeremy Bentham, eram entusiastas da participação. Foram levados a defendê-la, sobretudo devido às pressões existentes na sociedade inglesa daquela época.

Somente com John Stuart Mill a ideia de participação através do voto vai aparecer como um elemento fundamental da democracia. Segundo Macpherson a democracia liberal surge justamente no momento em que se descobre que “um homem, um voto” não poria em risco a propriedade privada ou a sociedade dividida em classes.

O modelo da democracia desenvolvimentista construído por J. S. Mill não se limitava simplesmente a proteger os cidadãos, mas consistia acima de tudo em promover e estimular o desenvolvimento individual. Para Macpherson, J. S. Mill é responsável por introduzir uma dimensão ética na democracia liberal ao conceber outro modelo de sociedade e de homem nos quais o sistema político deve operar. Não à toa o próprio Macpherson vai se inspirar nesse modelo para elaborar a sua teoria de democracia participativa.

Como vimos, James Mill e Jeremy Bentham não vislumbravam outro modelo de sociedade senão a sociedade de mercado com toda sua divisão de classes e sua gritante desigualdade social. E tudo isso era justificado pelo alto nível de produtividade material proporcionada por este tipo de sociedade. Além do mais, era completamente natural que o homem explorasse outros homens, e o máximo que poderia ser feito quanto a isso era

estabelecer um sistema de votação que protegesse determinados cidadãos. Daí esse modelo ser designado de democracia “protetora”.

Em parte influenciado pelas mudanças sociais ocorridas em meados do século XX, como o agravamento da situação de miséria da classe trabalhadora e sua luta por condições mais dignas de vida; Stuart Mill vai conceber a democracia de modo totalmente diferente, a saber: como um regime capaz de promover o desenvolvimento individual do cidadão.

. Portanto John Stuart Mill, ao contrário de James Mill e Jeremy Bentham, não aceitava a sociedade capitalista sem reservas. Por isso concebia outro modelo de homem e de sociedade possíveis. Para ele o homem não é um ser que busca maximizar seus ganhos a todo custo, mas sim um ser capaz de desenvolver suas forças e capacidades. E a boa sociedade é aquela que possibilita a realização de suas potencialidades. Logo a questão pendente era resolver o problema de como chegar a esse tipo de homem e de sociedade desejáveis.

Nesse sentido a defesa de Mill pela democracia consiste justamente no fato dela permitir que o cidadão comum interfira na política, estimulando-o a ser mais atuante e fazendo-o progredir em “intelecto, virtude, atividade prática e eficiência”. Participar, portanto, tornava-se sinônimo de auto aperfeiçoamento e desenvolvimento individual. E nesse sentido só a democracia – através do aumento da participação - poderia produzir outro de tipo de homem e de sociedade.

Entretanto o modelo desenvolvimentista, assim como seu antecessor, também ficou refém de suas contradições internas. Isso porque Mill, embora defendesse o direito de todos os cidadãos votarem, i.e. , participarem através do voto, recomendava também atribuir pesos diferentes aos votos de cada classe. Assim todos votariam, mas nem todos teriam a mesma voz.

Segundo ele, atribuir o mesmo peso ao voto da classe trabalhadora e ao voto da classe empregadora seria estimular uma legislação classista. O voto da classe trabalhadora não poderia ter o mesmo peso porque ela constituía a classe mais numerosa, e igualar seu voto ao da classe de empregadores seria fazer prevalecer os interesses particularistas de uma das partes.

Mas havia também outro argumento para ele defender esse sistema de votação desigual ou plural: garantir que somente a elite mais educada e, portanto, mais qualificada

para a função, pudesse assumir o poder político. Pois para J. S. Mill somente a elite ilustrada, formada pelas pessoas com maior nível educacional, era apta a governar.

Deste modo ao mesmo tempo em que a participação no processo político era necessária para o auto-aperfeiçoamento da população; a atribuição de um peso inferior ao voto das classes menos favorecidas tenderia a gerar um sentimento de ineficácia política para estas classes, já que suas vontades teriam menos probabilidades de prevalecer, acarretando assim em um desestímulo à própria participação.

Para Macpherson a incapacidade de J. S. Mill de resolver essa contradição, até mesmo no plano teórico, advém do fato dele não perceber que as relações sociais capitalistas, marcadas pela exploração de uma classe sobre outra, era incompatível com o seu ideal de desenvolvimento igual dos cidadãos.

Além disso, um acontecimento histórico de tamanha importância terminou por abalar de vez a democracia desenvolvimentista de Mill: a expansão do sufrágio universal nos países ocidentais nos anos seguintes não resultaria em um governo classista como temia o pensador inglês.

Isso porque entrou em cena um ator político não previsto por ele: os partidos políticos. Com sua capacidade de regular os conflitos e interesses de classe e domesticar a democracia, o sistema partidário logrou de um êxito que permitiu conciliar participação política através do voto com desigualdade social inerente a uma sociedade de classes; sem incorrer em uma transformação social.

E justamente devido à incapacidade da teoria desenvolvimentista de J. S. Mill de explicar a democracia à luz desses novos fenômenos, outro modelo despontou em meados do século XX, não à toa reclamando o título de teoria realista ou empírica, na medida em que julgava ser mais adequada e precisa na definição do termo democracia. Era o modelo do equilíbrio, também chamado de modelo elitista pluralista. Praticamente o mesmo que Pateman havia identificado anos antes como “a teoria contemporânea da democracia”.

De acordo com esse novo modelo, cujo principal expoente foi o economista austríaco Joseph Schumpeter, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes. E a participação restringe-se à escolha dos políticos que estão disponíveis no mercado eleitoral.

Segundo C. B. Macpherson o modelo de sociedade e de homem subjacente a este modelo de democracia é a própria sociedade de mercado e o homem econômico. Nesse sentido “a democracia é tão somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores; os políticos são os empresários”.

Assim a teoria do equilíbrio esvaziou todo o conteúdo moral que o seu antecessor havia introduzido na ideia de democracia. Aqui a participação não é mais vista como um bem desejável para a construção de outro tipo de sociedade. Afinal a sociedade é como ela é – uma sociedade de mercado – e o homem político é, assim como o homem econômico, um consumidor – um consumidor de bens políticos:

Um sistema político empresarial em que um partido como produtores ofereçam cestos diferentemente proporcionados de bens políticos, dos quais os votantes por majoritário escolham um, é oferecido como o melhor, ou o único, dispositivo para esse fim: ele produz um governo estável que equilibra a procura e a oferta.

Entretanto Macpherson ressalta que esse modelo - apresentado pelos seus defensores não só como o mais descritivo, mas também como o mais adequado para a nossa sociedade - baseado na competição entre as elites e na manutenção de baixos níveis de participação, é na verdade uma exigência de uma sociedade marcada pela desigualdade. E que o equilíbrio que esse sistema produz é enganoso, pois somente contribui para perpetuar essa desigualdade.

Isso porque o mercado político tende a favorecer os interesses das classes mais ricas que, por sua vez, tem mais poder de pressão sobre o sistema político. Haja vista, por exemplo, que o financiamento de partidos ou candidatos na campanha eleitoral, a organização de grupos de pressão, e outras formas de participação no processo democrático exige uma disponibilidade de recurso e de informação nem sempre acessíveis às classes “subalternas”.

Consequentemente as demandas dos mais ricos também tendem a ser mais efetivas do que as demandas dos mais pobres, acarretando em maior apatia política entre os cidadãos das classes sociais mais baixas. Apatia, portanto, constitui uma variável dependente da classe social, ao contrario do que julgava os teóricos do modelo do equilíbrio.

Além disso, os fornecedores (partidos) e os bens políticos (demandas) fornecidos aos consumidores (eleitores) são limitados e não correspondem às inúmeras reivindicações presentes na sociedade. Deste modo o mercado político também tende a ter características predominantemente oligopólicas, fazendo com que o cidadão-consumidor tenha pouca margem de escolha e pouca identificação com os políticos.

Portanto é a partir da crítica a esta democracia elitista, que produz um equilíbrio na desigualdade e perpetua as diferenças entre as classes, que C. B. Macpherson vai apresentar um modelo alternativo de democracia, baseado no aumento da participação social nas decisões políticas. Para ele:

Isso não quer dizer que um sistema com mais participação por si só afastaria todas as iniquidades da nossa sociedade. Quer dizer apenas que a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política.

O ponto de partida de Macpherson advém do pressuposto – segundo ele baseado em dados empíricos, mas que o próprio autor dá poucos detalhes - de que “algo de mais participativo que o nosso atual sistema é desejável”. E seu empreendimento vai ser todo voltado para responder as questões de *se* e *como* é possível chegar a uma democracia participativa no contexto de uma sociedade moderna.

Portanto o problema principal a resolver não é de como fazer operá-la, mas de como atingi-la. Na visão dele isso exige, antes de tudo, uma série de transformações sociais, i.e. , um novo modelo de homem e de sociedade. Então Macpherson passa a identificar as vulnerabilidades do atual sistema que indicam que não só é possível, mas que estamos caminhando para a instauração de uma democracia participativa.

Entre essas vulnerabilidades destacam-se a consciência cada vez maior das pessoas em relação ao ônus do crescimento econômico (degradação ambiental, etc.), acompanhada das dúvidas crescentes quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor enquanto reproduzindo a desigualdade social, e, por fim, a crescente consciência dos cidadãos em relação aos custos da apatia política.

Isso tudo, por sua vez, conduziria ao estabelecimento das condições necessárias para a instauração da democracia participativa, ao passo que provocaria o fortalecimento do senso de comunidade dos cidadãos, resultaria numa diminuição das desigualdades sociais e estimularia um aumento da participação política.

Satisfeitos esses requisitos, C. B. Macpherson esboça o que para ele seria o modelo mais simples de democracia participativa:

O modelo mais simples que mais adequadamente pudesse ser chamado de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Assim, começaríamos com democracia direta ao nível da fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados que

formariam uma comissão no nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. Os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que os elegessem e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões em nível de conselho em caráter razoavelmente democrático. Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesses nacional, e conselhos locais e regionais para questões própria desses segmentos territoriais. Seja em que nível for além do primeiro em que as decisões finais sobre diferentes assuntos fossem tomadas, as questões teriam certamente de ser formuladas por uma comissão do conselho. Assim, se em qualquer nível a referencia cessasse, cessaria de fato com uma pequena comissão daquele conselho. Isso pode dar a impressão de diferir muito do controle democrático. Mas acho que é o melhor ao nosso alcance. O que é necessário em cada estágio, para tornar democrático o sistema, é que os encarregados das decisões e formulação dos problemas, eleitos desde os níveis inferiores, sejam responsabilizados em relação àqueles que os elegeram sob pena de não reeleição.

Esse longo parágrafo contém a descrição exata do modelo imaginado por C. B. Macpherson, que seria um misto de democracia direta na base e democracia representativa nos níveis superiores, inclusive a nível nacional, onde os partidos políticos continuariam a exercer um papel fundamental.

Ele também admite que seu modelo de democracia participativa não seria possível sem, primeiro, o componente ético do modelo desenvolvimentista de J. S. Mill, onde todos os homens e mulheres têm direito igual ao pleno desenvolvimento e emprego de suas capacidades; segundo sem o desaparecimento dos pressupostos de mercado (que vê o homem como consumidor maximizante); e terceiro sem uma grande redução da atual desigualdade socioeconômica.

Portanto é possível notar que desde Rousseau, passando por J. S. Mill, até atingir os teóricos contemporâneos como Carole Pateman e C. B. Macpherson, participar é inextricavelmente participar das decisões políticas que lhes afetam. Mais do que isso, participar é ter a expectativa ou estar em condições de, no mínimo, exercer algum tipo de influência nestas decisões, como no regime de *participação parcial* descrito por Pateman. Menos que isso, como vimos, seria uma *pseudoparticipação*.

É evidente que a principal preocupação dos “participacionistas” é com o que Bobbio (1997) chamou de “processo de expansão do poder ascendente³”, isto é, um processo de democratização que está se estendendo da esfera das relações políticas, nas quais o indivíduo é considerado no seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus status e seus papéis específicos, como por exemplo, de

³ Para o Bobbio (1997) o fluxo de poder só pode ter duas direções: ou é descendente, quer dizer, desce do alto para baixo, ou é ascendente, quer dizer, vai de baixo para cima. Exemplo típico do primeiro, nos estados modernos, é o poder burocrático; do segundo é o poder político, onde quer que se entenda por poder político aquele exercido em todos os níveis (local, regional, etc.) em nome e por conta do cidadão.

empresário e de trabalhador, de professor e estudante, de pai e filho, de administrador e administrado, etc.

Pois de acordo com essa perspectiva somente a democratização das outras esferas da vida social pode qualificar o indivíduo para o exercício da democracia a nível nacional. Eles estavam preocupados, portanto, no estabelecimento de uma espécie de democracia social. Essa ideia de participação surgida no âmbito da teoria da democracia participativa está na origem do debate sobre cultura política, desenvolvido por Gabriel Almond e Sidney Verba no livro *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (A cultura cívica: atitudes políticas e democracia em cinco países).

1.2. O Estado como alvo

Não obstante o pioneirismo desses teóricos nos estudos sobre participação é somente com o filósofo alemão Jürgen Habermas que este tema – atrelado à ideia de deliberação pública – vai ganhar um “refinamento” maior a partir da introdução de novos conceitos como sociedade civil, esfera pública e deliberação.

Apesar do termo participação não aparecer com tanta ênfase na sua obra, Habermas inova na discussão sobre democracia e participação ao conceber o conceito de deliberação pública enquanto um processo de formação de opinião e de vontade que antecede a decisão política (AVRITZER, 2000).

Deste modo, na concepção do filósofo alemão, a decisão deve ser antecedida por um processo de debate em que seja garantida a isonomia entre as partes e que não haja constrangimento à participação – daí seu modelo também ser chamado de procedimental, visto que defende o estabelecimento de igualdade formal entre os participantes. Pois só assim podemos ter um processo de discussão racional onde a sociedade civil tenha possibilidade real de influenciar o Estado.

Para Habermas (1997) sociedade civil corresponde ao conjunto de “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida”. Compõe-se de movimentos sociais e outros tipos de organizações e associações, que têm a função de transformar os problemas presentes na sociedade em questões de interesse geral, a serem discutidas na esfera pública e, posteriormente, assumidas pelo sistema político.

Então a esta altura temos outra novidade da democracia deliberativa quando comparada à teoria da democracia participativa: a preocupação primordial com a democratização do Estado. Como vimos, embora os “participacionistas” também visassem, em última instância, tornar o governo nacional (que eles identificavam como o Estado representativo) mais democrático, todas as suas preocupações voltavam-se para incentivar a democratização das autoridades não governamentais (como a indústria), visto que era esse processo de democratização nas “escalas inferiores” ao Estado que fornecia o componente educacional necessário para o exercício da democracia no sentido mais amplo.

É importante ressaltar que embora o conceito de esfera pública habermasiano – categoria chave no processo político de deliberação - seja um conceito normativo e se aplique a diversas esferas da vida social⁴, o seu principal papel é justamente fazer a mediação entre sociedade e Estado, de modo que as demandas da sociedade civil sejam incorporadas pelo poder público. Nas suas próprias palavras:

A esfera pública constitui uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida.

Portanto o seu modelo de democracia deliberativa tem como meta principal proporcionar a democratização do sistema político, permitindo-nos pensar de forma mais concreta os canais de participação (conselhos, orçamentos participativos, etc.) que se desenvolveram no Brasil e na América Latina no final do século passado. Pois como veremos adiante, a arquitetura da participação institucional no Brasil foi pensada justamente nos termos de dar maior legitimidade às decisões do governo através da abertura de diálogo com a sociedade civil.

Assim todo o aparato teórico habermasiano, baseado na relação entre sistema e mundo da vida, acarreta em um modelo de circulação do poder (que ele chama de modelo de eclusas)

⁴ Segundo Habermas (1997) “a esfera pública representa uma rede supercomplexa que se ramifica num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e sub-culturais, que se sobrepõem umas às outras; e se articula objetivamente de acordo com pontos de vista funcionais, temas círculos, etc., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos (por exemplo, esferas públicas literárias, eclesiásticas, artísticas, feministas, ou ainda, esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência e de outras); além disso, ela se diferencia por níveis, de acordo com a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance, formando três tipos de esfera pública: esfera pública episódica (bares, cafés, encontros de rua), esfera pública da presença organizada (encontros de país, público que frequenta teatro, concertos de rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas) e esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente)”.

em que a teoria da democracia deliberativa ocupa um lugar fundamental. A preocupação do filósofo alemão é justamente construir um modelo de democracia que proporcione a sociedade civil canalizar influência na esfera pública e promover mudanças no sistema político e administrativo.

Portanto o ponto de partida de Habermas é sua concepção dual da sociedade moderna e racionalizada, dividida em sistema e mundo da vida, às quais correspondem dois tipos de ação, respectivamente, a ação instrumental e a ação comunicativa. O sistema se refere ao mundo das regras que - na busca da manutenção da ordem e do funcionamento linear da sociedade - limitam, com base em imperativos, o raio de ação voluntária do indivíduo. São mecanismos funcionais que regulam a ação dos atores e impõe a lógica da razão instrumental a todas as esferas da vida social.

Por outro lado o mundo da vida diz respeito a práticas comunicativas de transmissão cultural, fundamentais para o processo de integração social e socialização, realizado por intermédio de instituições que constituem a sociedade civil. É no pano de fundo da ação comunicativa que se encontram as condições para o entendimento mútuo e a formação do consenso.

Embora do ponto de vista teórico a relação entre sistema/mundo da vida não corresponda exatamente à outra de Estado/Sociedade Civil, o Estado é uma forma institucionalizada do sistema, assim como a sociedade civil é uma forma institucionalizada do mundo da vida.

E em seu diagnóstico da sociedade atual, Habermas identifica um processo de “colonização o mundo da vida”, onde os imperativos sistêmicos como dinheiro (econômico), poder (administrativo) e direito (juridificação) estão neutralizando os recursos comunicativos capazes de gerar solidariedade. Nesse contexto que surge o conceito de esfera pública definida como uma “rede de comunicação discursiva”, ancorada no mundo da vida, capaz de proteger a sociedade dos imperativos sistêmicos.

Porém nesse momento, que corresponde ao período de publicação do seu livro Teoria da Ação Comunicativa, a esfera pública ainda era portadora de um papel secundário, de caráter mais defensivo. Na tentativa de dar essa reviravolta e lhe imputar uma função mais ofensiva, é que na década de 90, com a publicação de Direito e Democracia, Habermas vai lhe

atribuir uma ênfase mais institucional, ancorada em uma teoria da democracia deliberativa (LUBENOW, 2007).

A democracia deliberativa, na verdade, é uma tentativa de formular uma teoria da democracia baseada em duas tradições teóricas que, segundo Habermas, dominaram o debate até aqui: o liberalismo e o republicanismo. O eixo comparativo entre estas tradições gira em torno do processo de formação democrática da opinião e de vontade em cada uma delas (HABERMAS, 1995).

Assim na concepção liberal “o processo de formação da vontade e da opinião política é determinado pela concorrência entre agentes coletivos agindo estrategicamente em manter ou conquistar posições de poder”. Portanto a formação de opinião constitui um processo de agregação de interesses, em que cabe aos cidadãos somente concordarem (ou recusarem) os programas políticos através do voto. É semelhante ao modelo que Pateman denominou de “teoria contemporânea da democracia”, e Macpherson designou de “teoria do equilíbrio”.

Já na concepção republicana apresenta-se “a necessidade de uma formação da opinião e da vontade e da solidariedade social que resulte da reflexão e conscientização dos atores sociais livres e iguais”. Aqui a participação, entendida como a interlocução pública entre os diversos agentes sociais, orientada ao entendimento mútuo, com vistas à realização do bem comum, é a base da formação política da vontade dos cidadãos

Deste modo o modelo deliberativo “acolhe elementos de ambos os lados e os integra de uma maneira nova e distinta num conceito de procedimento ideal para deliberações e tomadas de decisão”. E esse caráter procedimental da democracia deliberativa advém justamente da sua capacidade de proporcionar igualdade participativa no processo de deliberação pública (LUBENOW, 2010).

Pois em Habermas (1995) existe *a expectativa* de que, garantindo-se a igualdade formal entre os participantes (direito de falar e ter suas razões consideradas, etc.), haja um processo racional de discussão onde vai vencer, digamos assim, a força do melhor argumento. Além disso, os procedimentos democráticos garantem que as decisões do sistema político, sejam sensíveis aos problemas e questões advindas da sociedade e das esferas públicas autônomas.

Essa passagem de conteúdos e problemas das esferas públicas autônomas e informais (sociedade) para as esferas públicas formais (governo) se daria através de diversos níveis de

esferas públicas, como nas associações, no interior dos partidos, na participação em eleições gerais, etc. Nesse sentido é que a teoria habermasiana nos fornece elementos para pensar os “conselhos de políticas públicas” ou “conselhos gestores” inscritos na constituição brasileira de 88, enquanto espaços de mediação entre o Estado e a sociedade.

Portanto em Habermas existe apenas *a expectativa* de que a igualdade formal entre os participantes proporcione uma influência efetiva da sociedade civil sobre o Estado, por intermédio da esfera pública. Ele referia-se, sobretudo, à influência exercida sobre o legislativo, provavelmente pelo fato da Alemanha constituir uma democracia parlamentar:

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los, e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.

Como é sabido, a teoria democrática desenvolvida por Habermas recebeu inúmeras críticas, tanto de autores que tentaram aprimorar o cabedal teórico do pensador alemão no âmbito da própria democracia deliberativa, quanto de autores alheios a esse referencial. Não cabe nesse espaço fazer uma revisão bibliográfica dessas críticas e reformulações, o que possivelmente daria outra dissertação, mas somente levantar os principais pontos a que se dirigiram essas críticas.

Deste modo podemos destacar dois pontos principais: primeiro a crítica de que a democracia deliberativa trabalhava com a “expectativa” e não com a garantia real de que o governo assumiria as demandas advindas da sociedade. Foi nesse sentido que Joshua Cohen propôs seu modelo de “Poliarquia Diretamente Deliberativa” em que os cidadãos teriam assegurado, não somente a “promessa” de que suas demandas seriam incorporadas pelo Estado, mas sim a prerrogativa de decidir sobre os assuntos que lhes afeta (COHEN, 1997; FARIA 2000).

Segundo a crítica de que Habermas, ao conceber o debate público como um processo racional, em que prevaleceria o melhor argumento, acabou idealizando e deturpando a própria dimensão da *politics*, i.e. , do jogo político, marcado sobretudo pelas relações de poder entre as diversas classes sociais. Assim Habermas teria ignorado o papel que as relações de poder estabelecidas na sociedade teriam no processo de interação social na esfera pública e política (MOUFFE, 2005; MIGUEL, 2012).

Sem pretender julgar a pertinência dessas críticas, a opção de reconstruir as principais ideias da teoria da democracia deliberativa, assim como da democracia participativa, foi demonstrar de que maneira o debate sobre a participação foi originalmente mobilizado no interior da teoria democrática.

Participar, portanto, desde o início esteve relacionado à ideia ou a expectativa dos cidadãos influenciarem as decisões políticas. Os “participacionistas” acreditavam que era necessário uma mudança social e o estabelecimento de uma certa igualdade econômica entre membros de uma determinada sociedade para que a participação surtisse o efeito esperado. E para eles só era possível chegar a uma sociedade participativa através da ampliação da participação em nível local, que qualificaria o indivíduo para o exercício da democracia.

Já Habermas ignorava completamente a influência das relações de poder e das desigualdades sociais no processo de participação, pois para ele bastava estabelecer a igualdade formal (e não substancial) entre os participantes para que a sociedade civil fosse capaz de influenciar as decisões do governo. Por esta razão ele foi bastante criticado.

Entretanto a teoria da democracia deliberativa, inaugurada por Habermas e desenvolvida por outros autores, nos forneceu elementos importantes – como os conceitos de sociedade civil e esfera pública - para analisar as experiências participativas surgidas no Brasil e na América Latina no final do século XX e início do XXI.

Nesse sentido, Avritzer (2009) identifica que quatro características fundamentais constituem o cerne da democracia deliberativa, a saber: o processo de argumentação e mudança de preferência é central no processo de tomada de decisão, a racionalidade política é associada a ideia de mudança e justificação de preferência, o processo democrático deve incluir todos aqueles que são afetados pelas suas decisões, as preferências dos indivíduos por formas amplas de discussão deve implicar a procura de instituições capazes de efetivar tais preferências.

E como vimos anteriormente, esse “movimento” de debate e alteração de preferências – através da sociedade civil e da esfera pública - é sempre no sentido de promover uma democratização do Estado. Em suma, participação na ótica da teoria da democracia deliberativa, envolve debate, mudança de opinião e influência da sociedade civil nas decisões estatais.

E é nesse sentido que vamos utilizar o conceito de efetividade neste trabalho: como a capacidade da sociedade civil – por intermédio do CONSEA – de exercer influência sobre as decisões que ocorrem no âmbito do sistema político tradicional (sobretudo no Executivo e Legislativo).

Deste modo, iremos verificar se existe correspondência entre as demandas advindas do CONSEA, e o posicionamento do poder público em relação aos assuntos tratados. Ou se, ao contrário, o poder público mantém seus posicionamentos prévios sobre determinadas temáticas quando interpelado pelo Conselho.

1.3. O debate sobre efetividade no Brasil

Porém outro fator justifica a opção de reconstruir o debate originário da participação nas duas correntes teóricas expostas acima: é que no Brasil grande parte dos estudos sobre conselhos se embasaram em uma ou outra tradição. Inclusive os debates recentes sobre efetividade deliberativa tem utilizado Habermas como principal referencial teórico.

Hoje sabemos que a existência de uma grande quantidade de instituições que propiciam a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas - os chamados conselhos gestores de políticas - constitui uma realidade praticamente inevitável para os tomadores de decisão. Sem contar que já ultrapassamos duas décadas de produção científica sobre atuação dessas instituições em nível municipal, estadual e federal (SANTOS, AVRITZER, 2005).

Assim Cambraia (2011) identifica que ao longo deste tempo ocorreu uma mudança significativa no foco das investigações sobre os conselhos. Para ele “a participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de qualidade do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior”

Deste modo, em um primeiro momento, os estudos estavam preocupados em constatar o impacto dessas experiências participativas, que despontavam na esteira da abertura democrática no Brasil, no aprofundamento da democracia. Procurava-se então demonstrar em que sentido a ampliação da participação afetava a própria dinâmica da democracia.

De um modo geral postulava-se que a principal consequência advinda deste processo era o aprendizado político dos cidadãos diante das novas relações entre Estado e sociedade,

que proporcionava um maior potencial de controle dos últimos sobre os primeiros. Aqui a teoria da democracia participativa era tida como o principal referencial teórico.

Em um segundo momento, os estudos se voltaram para a análise das dinâmicas internas de funcionamento dessas instituições. Buscou-se então “identificar fatores específicos que influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a variação destes resultados (a qualidade de seus outputs) e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado”.

É nesse contexto que a literatura chama atenção para a importância de algumas variáveis – como desenho institucional, organização da sociedade civil, vontade política do governo em implementar instituições participativas – que poderiam influenciar o êxito das instituições participativas (IP).⁵ Aqui ganha corpo uma perspectiva mais voltada para a efetividade deliberativa dos conselhos, tendo como principal referência a teoria da democracia deliberativa.

Em um estudo recente, por exemplo, Avritzer (2008) constatou que entre as experiências participativas surgidas na democracia brasileira o orçamento participativo (OP) têm se mostrado a instituição mais democratizante, seguida dos conselhos de políticas que, para o autor, teria uma média capacidade democratizante, e do plano diretor que seria o espaço menos efetivo.

Isso porque o OP teria um desenho institucional constituído de baixo para cima, que permitiria a livre entrada de atores no processo de participação, diferentemente do desenho de partilha de poder dos conselhos, em que a entrada da sociedade civil seria limitada, e do desenho de ratificação dos planos diretores, onde os atores só participariam depois que a decisão já estivesse sido tomada, para refutá-la ou aceitá-la.

Entretanto após estabelecer uma comparação dessas instituições em quatro cidades brasileiras, Avritzer (2008) concluiu que nos mesmos lugares em que houve sucesso na implantação do orçamento participativo, houve também na instauração dos conselhos. Isso levou o autor a inferir que o êxito da participação (a sua efetividade deliberativa) não depende somente do desenho institucional, mas também do contexto de organização da sociedade civil e da presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos.

⁵ Avritzer (2008) entende instituições participativas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Entre elas estão os conselhos de políticas.

Concluimos, portanto, que a teoria da democracia participativa foi mais utilizada no período de surgimento das experiências participativas ocorrida durante o processo de redemocratização, contribuindo assim para a consolidação da literatura sobre o tema. De um modo geral procurou-se estudar o impacto dessas instituições sobre a recente democracia brasileira, chamando atenção para o crescimento das formas de participação no país e ressaltando como elas poderiam proporcionar aprendizado político para os cidadãos.

Somente em um momento posterior, os trabalhos passaram a se preocupar mais em avaliar essas instituições à luz dos problemas e desafios que elas apresentavam. É aqui que surge uma literatura mais voltada para a análise da qualidade do processo participativo, e o debate sobre efetividade deliberativa se consolida no cenário nacional.

Cambráia (2011) sintetiza essas duas fases no seguinte quadro:

Perspectiva teórica	Participacionista	Deliberativa
Racionalidade considerada/ modo de formação de preferências	Racionalidade instrumental: preferências formadas no âmbito do privado	Racionalidade comunicativa: preferências formadas no âmbito do público
Modo de formação de consenso	Agregação de preferências	Deliberação pública, persuasão, interação <i>face a face</i>
Tipo de participação ensejada/ relação entre participação e representação	Participação direta como fonte de aprendizado político, ativismo	Participação direta em fóruns/espacos públicos como forma de: i) justificação pública de preferências, decisões etc.; e ii) generalização dos interesses no público.
Modo de abordagem dos conselhos gestores	Canais de participação propiciadores de aprendizado político e influência no sistema político	Canais de participação propiciadores de deliberação (argumentação + decisão) e influência no sistema político

Fonte: Cambráia (2011)

Porém a tarefa de avaliar os conselhos, que está na origem do debate sobre efetividade, tem trilhado caminhos sinuosos ao longo desses anos, de modo que hoje é impossível falar em

consenso acerca do que seja efetividade, ou de como medi-la. Afinal, o que torna uma participação efetiva?

Desta forma, alguns trabalhos têm apontado, sobretudo, para a os resultados e possíveis efeitos produzidos pela presença e ação de instituições participativas (IPs), ao passo que outros têm se direcionado mais na perspectiva de analisar contextos e processos que condicionam a dinâmica interna dessas instituições (AVRITZER, 2011).

Nesta dissertação procuramos reconstruir a ideia de participação tal como surge originalmente na teoria democrática, em especial na democracia deliberativa, associada à possibilidade da sociedade civil intervir nas decisões políticas. Então vamos demonstrar se a participação – via CONSEA – produz algum efeito (mudança de preferencia) nas decisões (posicionamentos) do sistema político tradicional, sobretudo no Executivo e no Legislativo, a quem o Conselho se reporta com mais frequência.

Nesse sentido dois trabalhos merecem destaque na área de segurança alimentar (SAN): um sobre as conferencias nacionais de SAN, de Silvia Zimmermann, e outro sobre o CONSEA, de Renato Nascimento; ambos orientados pelo professor e ex-presidente do Conselho de Segurança Alimentar Renato Maluf. Além disso, eles também têm em comum o fato de destacarem, a partir de referenciais teóricos distintos, o papel positivo que estes espaços têm desempenhado no campo da SAN.

Silvia Zimmermann (2011) põe em relevo o papel das conferencias enquanto espaços de participação social e decisão política. Assim ela demonstra que ao longo das três conferências analisadas (1994, 2004 e 2007), esse espaço proporcionou a ampliação de segmentos e categorias de participantes antes excluídos dos processos decisórios. Aqui podemos entrever o quanto as instituições participativas em geral, e as conferencias de SAN em particular, contribuíram para a criação de novas arenas e novos atores (comunidades quilombolas, ribeirinhos, pescadores, etc.) até então “inexistentes” para o poder público.

Zimmermann também destaca o papel das conferencias enquanto espaços de decisão política. Assim ela conclui que: “nos termos da decisão política, constatamos que as propostas das Conferências Nacionais resultaram em um marco legal da segurança alimentar e nutricional, e estimularam a criação e/ou fortalecimento de programas e ações federais que atendiam às expectativas da segurança alimentar e nutricional”.

Por outro lado Renato Cavalheira do Nascimento (2012) destaca o duplo papel do CONSEA – como arena pública de discussão e como agente da política – na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Não obstante o mérito de fazer uma reconstrução detalhada do processo de consolidação do campo da segurança alimentar na agenda nacional, e de utilizar referenciais teóricos inéditos (como a análise cognitiva de política públicas) nos estudos sobre participação no Brasil; esse trabalho também voltou suas atenções, sobretudo, para o papel do CONSEA na consolidação dos marcos legais de SAN.

Mas a meu ver, passados dez anos de governo petista e de ampliação dos canais institucionais de participação, é preciso ir além de um debate voltado exclusivamente para o papel dos espaços participativos de SAN na constituição de leis que garantiram a consolidação do tema na agenda política nacional. Pois outro problema ganha maior relevância empírica no que diz respeito à avaliação dessas instituições, a saber: se o CONSEA, nesse caso, tem tido autonomia suficiente para levar adiante as demandas advindas da sociedade civil a ponto de ser capaz de influenciar efetivamente as decisões políticas de SAN.

Nesse sentido antes de abordar o tema da efetividade, vamos fazer uma breve genealogia histórica com o objetivo de demonstrar que a consolidação do tema da SAN na agenda política nacional consistiu não somente em uma demanda da sociedade, mas também em um projeto de governo, o que nos leva a questionar até que ponto o sistema político foi realmente aberto ao diálogo com o CONSEA.

Afinal o governo incorporou somente as pautas que já estavam dentro dos seus planos – não mudando assim seus posicionamentos – ou também incorporou demandas que conflitavam com seus interesses?

2. Genealogia da SAN

Este capítulo tem como objetivo fazer uma breve reconstrução história do surgimento e consolidação do tema da segurança alimentar na agenda nacional. Então vamos acompanhar o processo de construção do campo da SAN que vai desde o momento em que a fome é elevada ao posto “problema social” até o momento em que a alimentação é elevada ao posto de direito social, com a criação do SISAAN. Assim explicaremos também a dinâmica de funcionamento das instancias participativas de segurança alimentar, bem como o lugar que o CONSEA – objeto de estudo desta dissertação – ocupa nesse sistema.

Aqui responderemos questões importantes para a análise posterior da efetividade: como surge o CONSEA e quais as suas funções? Qual a relação do partido que está no poder no período analisado com a área de segurança alimentar e com a participação social? E quais as implicações disso para nossa análise?

2.1. Da descoberta da fome ao conceito de segurança alimentar

O médico pernambucano Josué de Castro é um marco na compreensão da fome enquanto fenômeno social e da denúncia dessa calamidade para o Brasil e para o mundo. Com a publicação de Geografia da Fome em 1946, o autor analisou pioneiramente o fenômeno da fome do ponto de vista econômico-social, inaugurando uma nova forma de encarar essa mazela que atingia uma grande parte da população brasileira, não mais como um problema natural, mas como resultado da ação do homem em sociedade (CASTRO, 2012).

Com o reconhecimento nacional e internacional de Josué de Castro - em virtude da sua nomeação para a presidência do conselho executivo da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Nutrição) - e a realização de diversos empreendimentos junto ao Estado e a sociedade civil (campanhas, ações, programas), aos poucos foi sendo desconstruída ao redor do mundo a ideia de que o combate à fome dependia exclusivamente da capacidade de produção dos países.

Porém após o golpe militar, o exílio e a posterior morte de Josué de Castro em 1973, e a crise de alimentos que atingiu o mundo entre 1972 e 1974; a “fome” mais uma vez voltou a ser associada à capacidade de cada país em produzir alimentos suficiente para sua população, inaugurando uma era denominada Revolução Verde. Nesse período predominou o discurso

hegemônico de que o problema da fome seria resolvido com produção agrícola em larga escala, envolvendo mecanização do processo produtivo e utilização de fertilizantes, agrotóxicos e outros insumos industriais (NASCIMENTO, 2012).

No Brasil somente com a abertura política durante a década de 80, proporcionando o retorno de diversos intelectuais, militantes e ativistas de esquerda ao país e o fortalecimento das organizações da sociedade civil, que o tema do combate à fome voltou a ser objeto de debate público. Deste modo pela primeira vez foi estabelecida uma pauta no âmbito do governo e da sociedade demandando uma política pública de segurança alimentar.

Assim na década de 80 dois eventos marcaram o nascimento do termo “Segurança Alimentar”: o primeiro, em 1985, marca o surgimento do conceito de SAN no setor público, formulado por um grupo de técnicos vinculados ao Ministério da Agricultura que elaboraram uma Proposta de Política Nacional de SAN, visando a autossuficiência do país na produção de alimentos; o segundo, em 1986, na I Conferência de Alimentação e Nutrição, o conceito de SAN é ampliado para além da questão da produção e abastecimento, e passa a incorporar a dimensão da qualidade dos alimentos e a questão do acesso (VALENTE, 1997).

Porém esses eventos não conseguiram fazer pressão política suficiente para colocar o tema da SAN na agenda política nacional nem para proporcionar a criação de um conselho de segurança alimentar. Isso só começou a ocorrer após a promulgação da Constituição de 88.

A Constituição de 88 foi importante justamente fortaleceu as organizações da sociedade civil (associações de bairros, ONGs, movimentos sociais, etc.) ao prever e incentivar a criação de espaços de participação da população no cenário político. Foi desta forma que os Conselhos tornaram-se instrumentos concretos de participação, onde entidades representativas da sociedade passaram a lutar pelas demandas sociais. E é nesse contexto que o (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) CONSEA foi criado no início da década de 90, no governo de Itamar Franco.

Porém antes da criação do CONSEA, algumas ações e mobilizações marcaram a emergência e reconhecimento do tema da SAN no cenário político nacional. Primeiro a divulgação do Mapa da Fome pelo IPEA, no ano de 1993, demonstrando que 32 milhões de brasileiros passavam fome naquela época; e posteriormente a entrega ao Presidente Itamar Franco do documento intitulado Política Nacional de Segurança Alimentar pelo Governo Paralelo, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (vale lembrar que o PT ainda não era

governo). E por fim o lançamento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (NASCIMENTO, 2012).

O Governo Paralelo foi uma iniciativa de organização política informal levada a cabo por integrantes do Partido dos Trabalhadores, entre os quais se encontrava o candidato à presidência derrotado nas eleições de 1989; com o objetivo de criar um campo de luta pela construção de um projeto de democracia popular e que visava propor alternativas de ações ao governo federal no âmbito da geração de trabalho e renda, reforma agrária, segurança alimentar, entre outros. É importante ressaltar que a proposta de uma Política de Segurança Alimentar tinha sido relegada desde 1985, quando da proposta elaborada pelos técnicos vinculados ao Ministério da Agricultura.

Ainda em 1993, no mesmo ano da entrega da proposta de Política de SAN pelo governo paralelo e da publicação do Mapa da Fome pelo IPEA, surge o Programa Ação da Cidadania - cujo um dos principais expoentes era o sociólogo Herbert de Souza, Betinho - a partir do Movimento Ética na Política (MEP). O movimento Ética na Política consistiu em uma mobilização pelo impeachment de Collor, envolvendo os mais diversos setores da sociedade civil, e que logo se traduziu em um movimento pelo combate à fome e as desigualdades sociais. Nessa época o MEP fez um apelo para que as diversas organizações sociais formassem comitês de Ação de Cidadania com intuito de interpelar o governo e exigir providências imediatas das autoridades públicas no que se refere ao combate à fome.

Segundo Nascimento (2012) a Ação da Cidadania viveu seu auge entre junho de 93 e junho de 94, período em que 25 milhões de pessoas contribuíram de forma indireta - através de doações de dinheiro, roupas ou alimentos - e 2,5 milhões de pessoas se envolveram diretamente formando em torno de quatro mil comitês de Ação da Cidadania em todo o país. Deste modo a apropriação da proposta de uma política pública nacional de segurança alimentar por esse movimento contribuiu para colocar o tema na agenda política nacional e pressionar Itamar Franco a assumir o combate à fome como prioridade do governo, culminando na criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional em 1993 (NASCIMENTO, 2012).

Contudo o processo de inscrição da SAN na agenda federal não foi tão simples no período pós Itamar. Antes de ganhar a consistência tão almejada no cenário político nacional que poderia levar a cabo a chancela governamental da Política Nacional de SAN, os anos que se seguiram conduziram novamente a um retrocesso da SAN tal como vinha sendo concebida

pela sociedade e pelo governo. Isso aconteceu sobretudo a partir de 1995 com a subida de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder presidencial.

Durante oito anos da gestão de FHC, que corresponde ao período de 1995 a 2002, o tema da SAN, assim como os movimentos sociais empenhados no diagnóstico e na superação do problema social que assolava 45% dos brasileiros segundo dados do Mapa da Fome, sofreu um longo processo de desestruturação. A participação social foi esvaziada e o CONSEA foi extinto, dando lugar ao Conselho de Comunidade Solidária, cujo presidente, ao contrário do anterior, era indicado pelo próprio presidente da república.

O conselho teve pouca expressão institucional e política, com atribuições cada vez menores no que se refere ao campo das ações de combate à pobreza e a fome, e dialogando pouco com organizações sociais, contribuindo assim para a absoluta inexpressividade da SAN na agenda do governo (ZIMMERMANN, 2011; NASCIMENTO, 2012).

Somente diante da realização da Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, no ano de 1996, as organizações da sociedade civil voltou a se mobilizar para compor um comitê - constituído também por representantes do governo e da iniciativa privada - responsável por elaborar um documento para ser enviado ao referido evento. Assim as organizações que tinham sido excluídas da participação do governo ganharam um novo fôlego, que mais tarde resultou na criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar (FBSAN), em 1998.

A FBSAN, um fórum formado por uma gama de movimentos e entidades que tinham interesse e afinidade com o tema da SAN, representou um importante espaço de diálogo e participação social em um momento de desestruturação encabeçado pelo governo FHC, demonstrando como o tema da SAN sempre esteve vinculado aos atores sociais que reivindicavam demandas advindas de fora do círculo oficial de poder (NASCIMENTO 2012).

2.2. – Segurança alimentar e participação na ordem do dia

Apesar disso é somente com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal o tema da SAN volta a ser objeto de preocupação do governo e entra definitivamente na agenda política através do Projeto Fome Zero, da reativação do CONSEA, do estímulo dado a realização de Conferências de SAN e do incentivo a participação social nesses espaços.

Sob a liderança do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi criado pela primeira vez um ministério com o objetivo principal de combater a fome denominado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tendo à frente o também mentor do Projeto Fome Zero, José Graziano (NASCIMENTO, 2012).

Assim o tema da SAN foi elevado a um patamar estratégico a ser perseguido por um conjunto de órgãos, ações e programas, já deixando evidente o caráter descentralizador e intersetorial dessa política. Em 2004 o MESA é incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Então é extinto o Conselho do Programa Comunidade Solidária e reativado o CONSEA.

Em 2006 é sancionada a Lei 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), colocando o Conselho e as Conferências de SAN como os principais espaços de participação social, responsáveis pela elaboração e fiscalização das políticas públicas nesse setor.

Por fim todo esse processo culminou na publicação do Decreto 7.272, em 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujos objetivos abarcaram desde a promoção de políticas abastecimento e estruturação sustentável, até ao estabelecimento de ações voltadas para a educação alimentar.

Demonstramos no breve histórico do capítulo anterior que a tradição do associativismo na área de segurança alimentar contribuiu de forma significativa para a criação e a consolidação do CONSEA e das Conferências. O protagonismo que a sociedade civil exerceu nesse processo é notável, sobretudo nos momentos de desestruturação das políticas e programas de segurança alimentar no Brasil durante o governo FHC.

Assim a luta pelo combate a fome despontou do seio da sociedade civil durante as décadas de 50 e 60, e só foi reconhecido e incorporado definitivamente na agenda de governo a partir da ascensão de Lula ao poder presidencial, no âmbito do Projeto Fome Zero (COSTA E PASQUAL, 2006).

Paralelo ao retorno da SAN à agenda federal houve também uma proliferação de práticas participativas nos mais diversos setores do governo, deixando evidente a receptividade do governo do PT não somente com o tema do combate à fome e segurança alimentar, mas também com o tema da participação social.

É sabido que no governo Lula houve não somente a consolidação dos espaços de participação que foram inseridos na conjuntura brasileira no processo de redemocratização, como os conselhos gestores de políticas públicas, ampliados a nível nacional no governo petista; mas também o surgimento de outros espaços como as conferências de políticas públicas, que começaram a ganhar destaque a partir de 2003. Segundo Avritzer (2012):

As conferências nacionais se tornaram a mais importante e abrangente política participativa do Brasil. O país desenvolve uma tradição de conferências nacionais desde o início dos anos 1940, quando o governo Vargas convocou uma primeira conferência nacional de saúde. Mais recentemente, a partir de 1988, as formas de participação da sociedade civil previstas pela Constituição nas áreas de saúde e assistência social levaram à institucionalização das conferências nacionais. No entanto, o grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. Desde que as conferências nacionais se generalizaram no segundo mandato do governo Lula e se tornaram a principal forma de participação no nível federal, surgiram quase que simultaneamente um discurso de governo sobre as conferências nacionais e a literatura sobre o assunto.

Deste modo constatamos que mesmo diante de uma sociedade civil com forte tradição de luta na área de SAN, só foi possível institucionalizar o CONSEA quando chegou ao poder central um partido que tinha ligações históricas com essa causa, apesar dos conselhos estarem previstos na estrutura organizacional do Estado brasileiro desde a constituição de 88. Além disso, constatamos que o tema da segurança alimentar e da participação institucionalizada representou um projeto de governo levado a cabo pelo PT.

Isso, como eu já havia adiantado no capítulo anterior, põe uma questão importante para análise da efetividade empreendida nesta dissertação, a saber: se o governo tem utilizado o espaço do CONSEA somente para ratificar suas decisões, mantendo-se assim dentro dos limites estreitos do seu projeto de governo (governabilidade); ou se, ao contrário, tem realmente feito desse espaço um canal de diálogo e de atendimento das demandas populares.

Mas antes de entrar nessa discussão, voltaremos a atenção para a maneira como o campo da SAN passa a se organizar em termos institucionais, a partir da publicação do SISAN, bem como para o lugar que o CONSEA ocupa nesse sistema.

2.3. SISAN

De acordo com a lei orgânica de SAN publicada em 2006, o Conselho e as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional integram o Sistema Nacional de

Segurança Alimentar (SISAN) que também é composto pela Câmara Interministerial (CAISAN) e pelos CONSEA's municipais e demais órgãos e instituições de Segurança Alimentar nos municípios.

A Conferência Nacional é a instância máxima de participação onde são definidas as diretrizes que irão nortear as políticas e ações de SAN no país. Em contrapartida, não obstante seu caráter consultivo cabe ao CONSEA convocar a CNSAN, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regimento próprio.

Cabe ao CONSEA também uma série de outras funções como propor ao executivo federal mecanismos e instrumentos de efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA), bem como definir prioridades da Política e do Plano, sempre respeitando as diretrizes definidas nas Conferências.

À CAISAN cabe fazer interlocução com os gestores estatais, bem como acompanhar as ações governamentais para prestar contas ao CONSEA. É uma espécie de órgão que faz o elo entre as instâncias governamentais e o Conselho e as conferências (BRASILCONSEA, 2006).

O CONSEA, ao contrário de outros conselhos de composição paritária, tem a particularidade de ser formado majoritariamente pelas organizações da sociedade civil. Do total de conselheiros, 2/3 é formado por segmentos da sociedade civil, sendo também presidido por um membro não governamental. Essa proporção também é aplicável na eleição dos delegados que tem direito a voz e voto nas Conferências.

Atualmente o CONSEA é composto pelas seguintes organizações da sociedade civil: Ação da Cidadania, Agentes de Pastoral Negros (APN), Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA), Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), Associação Nacional de Assistência ao Diabético (ANAD), Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne/ Aty Guaçu), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Articulação dos Povos Indígenas da região Sul (ARPINSUL), Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA), CÁRITAS Brasileira, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), Comissão Nacional da Rede da Educação Cidadã, Confederação Nacional dos Trabalhadores

da Agricultura (Contag), Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA), Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), Coordenação Nacional de Pastorais Sociais, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF), Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA), Força Sindical, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Povos de Terreiro, IFIBE, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) , Instituto Alana ,Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), NOVAFAPI, Pastoral da Criança , Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS), Rede de Mulheres Negras para a Segurança Alimentar e Nutricional (Mulheres Negras SAN), Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN), Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde, Rede Nacional de Mobilização Social (COEP), Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar (IBFAN), Terra de Direitos, União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), UFCE, UFPR, UNB, UNICAMP.

Deste modo os conselheiros e delegados são os representantes da sociedade civil nos espaços participativos de Segurança Alimentar, responsáveis diretos pelo processo de tomada de decisões. Vale destacar ainda que o CONSEA é um órgão de assessoramento direto do executivo federal, a quem dirige suas demandas e propostas. Já a CAISAN é composta pelos representantes governamentais que fazem parte do CONSEA.

Portando é possível notar que o CONSEA e as Conferências são os principais canais de participação social no âmbito da SAN. E que esses espaços constituem uma via de mão dupla. Isto porque, embora as Conferências, realizadas a cada quatro anos, sejam convocadas pelo Conselho, somente elas têm a atribuição de definir as diretrizes para as políticas públicas nos anos seguintes, até que haja outra conferência.

Entretanto como são realizadas em um lapso relativamente longo de tempo, isto é, somente no início de cada mandato presidencial, pois são convocadas com o fim específico de definir metas e prioridades, bem como fazer uma avaliação geral das ações realizadas; tem

uma capacidade reduzida de debater, controlar, decidir e influenciar as ações públicas de SAN ao longo de um governo.

Deste modo cabe ao CONSEA operacionalizar as decisões emanadas das Conferências durante determinado governo. O Conselho exerce essa capacidade através das plenárias ordinárias, onde são debatidos temas pertinentes ao campo da SAN, registrados nas atas, e por meio das exposições de motivos e recomendações, instrumentos que permite ao CONSEA interpelar o poder público, seja fazendo proposições a políticas, programas e legislações do governo, no primeiro caso, seja emitindo parecer sobre determinado assunto, no segundo.

Os temas das plenárias são definidos previamente, podendo ser revisados ao longo do ano. Antes de serem submetidos à plenária, os temas são analisados previamente pelas instâncias (comissões permanentes ou grupos de trabalho), que elaboram propostas e pareceres.

As comissões permanentes são organizadas por temas (ex.: Sistema e Política de SAN) e/ou grupos populacionais específicos (ex.: SAN dos povos indígenas) e os grupos de trabalho possuem duração determinada, visando a elaboração de uma proposta específica sobre um determinado tema.

Por fim vale ressaltar que não existe nenhum dispositivo jurídico que obrigue o governo a implementar as decisões oriundas dessas instituições participativas, caracterizando-as sobretudo como espaços de debate, proposição e fiscalização de políticas (BRASIL-CONSEA, 2006). Porém, enquanto órgão de monitoramento e fiscalização, o CONSEA tem a prerrogativa de influenciar as decisões que afetam a área de segurança alimentar.

3. Efetividade e metodologia

Como já foi dito, efetividade é encarada aqui como a capacidade do CONSEA de influenciar as decisões que ocorrem no âmbito do sistema político tradicional (Executivo e Legislativo). Deste modo neste capítulo vamos verificar se existe correspondência entre as demandas provenientes do CONSEA e o posicionamento final do Executivo ou do Legislativo em torno das questões suscitadas.

Posto isso, constatamos que a principal forma que o Conselho tem de levar suas demandas ao sistema político, e porventura exercer algum tipo de influencia sobre ele, é através das interpelações feitas aos órgãos que o compõem.

E existem basicamente duas formas do CONSEA interpelar o sistema representativo: ou através das plenárias – onde ocorre o debate face a face -, ou através dos pareceres – registrado nas exposições de motivos e nas recomendações - que o Conselho envia ao Executivo ou ao Legislativo.

Os documentos analisados são do ano de 2012 até 2014. Deste modo excluimos o período de 2011 porque foi um ano de realização de conferências onde todas as atenções estavam voltadas para esse evento. Além disso, vimos que o CONSEA opera tomando como referência as diretrizes da conferência. E como a 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (4ª CNSAN) foi a primeira após a publicação da PNSAN, podemos dizer também que a gestão do CONSEA no governo Dilma começou de fato em 2012.

Portanto a metodologia utilizada aqui consiste na análise documental das informações contidas nas atas das reuniões plenárias e nas exposições de motivos e recomendações disponibilizadas no site do CONSEA. Faço a ressalva de que é possível que haja mais documentos do que os analisados neste trabalho no banco de dados do CONSEA, mas todas as vezes que entrei em contato (por telefone ou e-mail) solicitando-os, fui advertido a procurar no site.

A esta altura é importante nos debruçarmos mais detalhadamente sobre a nossa metodologia. Para Minayo (2008) “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”. Por este motivo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) preferem utilizar o termo pesquisa documental ao invés de análise documental, para dar conta

da abrangência desta metodologia, visto que uma análise documental pode se aplicar tanto a uma pesquisa documental como a uma pesquisa bibliográfica.

Portanto cabe-nos antes de tudo diferenciar uma pesquisa documental de uma pesquisa bibliográfica, pelo motivo de ambas terem os documentos como objetos de investigação. Para Oliveira (2007) a pesquisa bibliográfica se restringe a análise de documentos de domínio científico como livros, artigos, periódicos, ensaios, enciclopédias, etc., isto é, em estudos feitos diretamente em fontes científicas, não precisando o pesquisador se reportar de imediato aos fatos da realidade empírica.

No caso da pesquisa bibliográfica, portanto, impõe-se colocar o pesquisador em contato direto com o material científico que trate sobre o tema em estudo, de modo que a principal preocupação dele deve ser verificar se a fonte pesquisada – um periódico, por exemplo – é reconhecido ou não no domínio científico. Na pesquisa documental, ao contrário, o pesquisador vai lidar com documentos que ainda não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, atas, cartas etc. Assim Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) resumem:

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias.

Deste modo esta dissertação constitui uma pesquisa documental na medida em que estamos lidando com fontes primárias, isto é, documentos que tem uma relação direta com os fatos que estamos analisando, sendo, portanto, documentos de primeira mão. Daí também termos a necessidade de tratá-los com maior zelo visto que ainda não passaram por nenhum tipo de “filtro” científico.

É importante ressaltar que numa pesquisa documental o pesquisador poder valer-se não somente de documentos escritos, mas também de fotografias, gravações, entre outras matérias de divulgação. Assim Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) definem a pesquisa documental como “um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”.

Porém em nosso caso, como já foi dito, estamos analisando somente os documentos escritos, de fonte primária: as atas e os pareceres do CONSEA registrados nas exposições de motivos e recomendações. Isto porque esses documentos registram as interpelações que o

Conselho faz ao poder público, e através deles é possível identificar se o CONSEA de fato consegue fazer com que suas demandas afetem as decisões que acontecem no âmbito do sistema político tradicional, que está no centro da nossa preocupação com a efetividade.

Em relação às atas sabemos que constituem apenas um resumo dos debates que ocorrem nas reuniões plenárias e que muitas falas acabam perdendo seu verdadeiro teor nesse processo de transcrição. Mas por outro lado as atas contem, pelo menos em tese, uma imparcialidade maior do que as entrevistas, pois nelas não são registradas somente as opiniões dos atores, mas também o resultado das interações entre eles.

Portanto no caso do CONSEA as atas nos permite visualizar se os agentes do Estado modificam seus posicionamentos quando são questionados pelos atores da sociedade civil que compõem o Conselho. Geralmente as reuniões plenárias começam com as falas da mesa – que contem um convidado especialista no tema de pauta, o presidente do CONSEA e um representante do poder publico -; depois é aberto o espaço para o debate, onde a sociedade civil expressa suas demandas; e no final a fala volta para a mesa fazer suas considerações finais.

Então nossa intenção com a análise das atas é verificar se depois das intervenções da sociedade civil nas reuniões plenárias, os representantes do poder publico modificam ou acrescentam algo a mais nos seus posicionamentos originários acerca do assunto debatido ou se, ao contrário, mantém o mesmo teor das suas falas iniciais, apenas justificando as decisões já previamente tomadas pelos órgãos a que pertencem.

Assim no tópico 3.1 vamos analisar as atas das reuniões plenárias com o intuito de verificar se as falas dos representantes do poder público que ali estão, indicam que eles estão dispostos a incorporar as demandas provenientes da sociedade civil ou se, ao contrário, indicam que eles já chegam nas reuniões com a opinião formada sobre a temática a ser debatida, e dificilmente mudam de posicionamento.

Já no tópico 3.2 vamos analisar os pareceres – registrados nas exposições de motivos e as recomendações - que o CONSEA envia ao Executivo e Legislativo, com o objetivo de verificar se existe correspondência entre o que o CONSEA solicita e o que é decidido nessas esferas, em se tratando do assunto interpelado.

3.1. O CONSEA como espaço de prestação de contas

Como ponderei acima, aqui serão descritas as principais falas dos representantes do poder público e da sociedade civil que compõem o CONSEA, com a identificação de quem está falando, bem como o órgão ou instituição a que pertencem.

As falas foram descritas exatamente da forma que estão registradas nas atas. Só intervi em casos de erros de ortografia ou concordância que comprometia o entendimento da argumentação. Também eliminei as falas que não tinham relação com o que estava sendo discutido. Portanto a descrição abaixo contém o relato apenas das principais falas relacionadas à pauta da reunião⁶.

Ao final de cada descrição optei por fazer um breve comentário sobre as falas no sentido de identificar se há uma mudança de preferência (posicionamento) dos conselheiros do poder público quando interpelados pelos conselheiros da sociedade civil, ou se há apenas uma justificção de preferência (posicionamento) por parte dos representantes estatais. A pergunta que está nos norteando é a seguinte: afinal o contato com a sociedade civil, mediante as reuniões plenárias, afeta o posicionamento do poder público?

Ao total foram analisadas 13 atas ao longo de três anos (2012 a 2014). Em 2012 foram 7 com os seguintes temas: CONSEA e CAISAN na construção do SISAN, RIO+20, PNAPO e Plano SAFRA, Semiárido e Orçamento, Plano Brasil Sem Miséria, Obesidade e Marco Regulatório e Política de Abastecimento. Em 2013 foram 3 com os temas: SISAN e Agrotóxicos, Direitos Territoriais e Soberania na Amazônia, e Consumo Alimentar. Em 2014 também foram 3 sobre: Pesca Artesanal, Educação Alimentar e Segurança Alimentar nos centros urbanos.

Vale mencionar que uma política de SAN envolve ações que vão desde a produção e abastecimento, passando pela comercialização até o consumo de alimentos. Isso faz com que o raio de assuntos a serem tratados no CONSEA seja consideravelmente grande. Daí a pluralidade dos temas discutidos abaixo.

De antemão posso adiantar que identificamos na fala dos conselheiros e representantes governamentais uma tendência a utilizar o espaço do CONSEA para justificar as decisões do governo (preferências) e prestar contas das suas ações, mais do que para debater e solucionar

⁶ É importante ressaltar que as pautas das plenárias a serem realizadas são pré-definidas e submetidas à aprovação dos conselheiros.

as demandas advindas da sociedade civil. Desta maneira as interpelações feitas pelos conselheiros da sociedade civil pouco tem contribuído para o posicionamento final do Estado.

Portanto, a partir da análise das atas, defendemos a tese de que o CONSEA tem funcionado quase sempre como um espaço de prestação de contas. Basta notar nas descrições abaixo a fala dos conselheiros do poder publico, quase sempre voltadas para a valorização das ações governamentais. Segue a exposição.

Data: 03.04.2012

Pauta: O CONSEA e a CAISAN na construção do SISAN

Renato Maluf (Conselheiro da sociedade civil e ex-presidente da FBSAN) faz histórico da SAN e lembra a importância de Lula e dos movimentos sociais na consolidação do tema na agenda nacional.

Elisabetta Rancine (Conselheira da sociedade civil da UNB) aborda os parâmetros do funcionamento do CONSEA, além das possibilidades, o papel e a responsabilidade que lhe eram peculiares. Apontou, entre outras coisas, que uma das naturezas do CONSEA era o fato dele ser propositivo, apresentando sugestões a diversas políticas: sociais, econômicas e estruturantes do Estado Brasileiro.

Marília Leão (Conselheira da sociedade civil da ABRANDH) fala sobre o SISAN, destacando entre as características do Sistema, a intersetorialidade, a participação social, o diálogo entre sistemas, o diálogo interfederativo e o desafio de implementar as políticas dentro da concepção e dos princípios da Política.

Maya Takagi (representante da CAISAN e secretária do SESAN/MDS) fala dos desafios colocados pela FAO e do plano de SAN que fora lançado em agosto de 2011 com grande contribuição do CONSEA. Além disso, explicou como funciona a CAISAN.

Joana Alencar (Convidada do IPEA) e Renato Cavalheira (Convidado do CPDA/UFRJ) falam da pesquisa do IPEA sobre o perfil dos conselheiros. Sr. Renato Cavalheira, este informou que havia mais mulheres que homens entre os conselheiros, que a maioria se declarara branca ou parda, que a escolaridade fora alta, que a faixa etária estava de 40 a 60 anos, que a renda mensal média foi considerada razoavelmente alta, que 72% dos conselheiros também participavam de outros conselhos, principalmente estaduais.

Apontou que entre os aspectos positivos destacados pelos membros do CONSEA encontravam-se a diversidade de setores que compunham o CONSEA; a proporção de conselheiros representantes entre sociedade civil e governo; e a satisfação com a Secretaria Executiva, com o Regimento Interno e com a Presidência do Conselho. Informou ainda que na opinião dos membros entrevistados, as dificuldades enfrentadas apontadas foram: o pouco tempo para discussão em plenário e nas Comissões, a limitação de passagens e diárias e a baixa atenção e prioridade de política por parte do MDS.

José Ribamar (Conselheiro da sociedade civil da AÇÃO DA CIDADANIA) fala sobre dinâmica de funcionamento, avaliação e perspectivas do conselho.

Maria Emília Pacheco (Conselheira da sociedade civil e futura presidenta da FBSAN) Fala da importância de definir eixos estratégicos de ação e destaca a importância do papel dos GTs e das comissões permanentes no CONSEA, mas que se deve tomar cuidado com a fragmentação delas, com o risco de setorialização.

Gilberto Carvalho (Conselheiro do poder público Ministro-chefe da secretaria geral da presidência) destacou que apesar dos 32 milhões de brasileiros terem deixado a linha da pobreza nos últimos 9 anos o Governo sabia que eles ainda precisavam de atenção, através da política social, da economia, da educação e assim por diante, mas apontou que esse era um fato a ser celebrado como forma de fortalecer a todos para o cumprimento da meta de incluir as 16 milhões de pessoas que ainda restavam serem incluídas.

Pepe Vargas (Conselheiro do poder público Ministro do Desenvolvimento Agrário) apontou que o MDA era responsável por produzir políticas públicas para a agricultura familiar, que produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil. Destacou que das 5,1 milhões de propriedades rurais no Brasil, 4,3 milhões eram unidades de agricultores familiares, que representavam 74% de ocupação do campo brasileiro e 10% do PIB e que produziam, por exemplo, 87% da mandioca, 70% do feijão e 46% do milho.

Informou que aproximadamente metade, dos 16 milhões de pessoas que viviam na extrema pobreza, estava no campo. Finalizando, se colocou à disposição do CONSEA para discutirem o Plano Safra quando o CONSEA julgasse importante.

Ata comentada

Essa plenária celebrou o início de uma nova gestão no CONSEA, em que a conselheira Maria Emília substituiu o conselheiro Renato Maluf na presidência. Vê-se que foi

uma reunião sobre organização interna e sobre o papel atribuído a cada órgão no âmbito do SISAN, bem como dos desafios que estão postos para a próxima gestão. Nesse sentido as falas dos integrantes da sociedade civil foram todas direcionadas para fazer um balanço da atuação do CONSEA, bem como reforçar as atribuições e os desafios do conselho no sistema de segurança alimentar e nutricional.

Porém já nessa ata de abertura, é possível notar - o que vai ser uma constante nas próximas reuniões - que as falas dos principais representantes do poder público, a saber, os ministros Gilberto Carvalho e Pepe Vargas, foram no intuito de reforçar o que os respectivos ministérios têm feito na área de segurança alimentar, e não para debater problemas e soluções acerca de determinados temas.

Data: 17 e 18.04.2012

Pauta: RIO +20

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) fala sobre o RIO+20 e a necessidade de conciliação entre agenda social e agenda ambiental com participação conjunta de Estado e Sociedade. Ponderou que no evento será aberto um espaço de diálogo denominado “Arena Social” para reafirmar esse posicionamento. Além disso, citou os temas estratégicos que serão discutidos no RIO+20.

Maria Muchagata (Convidada e secretária executiva do MDS) fala sobre a organização do RIO +20 e o processo de negociação Brasil e Nações Unidas, em que colocou que o Brasil entregou para as Nações Unidas o documento que são as contribuições brasileiras para a Rio+20. Acrescentou ainda que a Minuta Zero (texto-base do evento) passará por mais uma rodada de discussões em Nova Iorque, onde ainda terão a oportunidade de enviar suas sugestões nas questões de segurança alimentar.

Por fim, colocou que atualmente têm três discussões em andamento: a governança, o contexto da economia verde e do desenvolvimento sustentável e a proposta de programa de proteção socioambiental apresentada pelo Brasil, que é o que se pretende explorar na Arena Social.

Elisa Huguene (Observadora da ACTION AID) fala sobre as perspectivas da sociedade civil para o RIO +20. Iniciou suas considerações falando que a impressão que têm é que está ocorrendo o perigo de haver um retrocesso em certos processos que foram conquistados na

ECO92. Enfatizou que a proposta da Sociedade Civil é a revisão dos padrões de produção e consumo que têm que ser modificados, guiados pelos princípios de direitos humanos, igualdade, equidade, erradicação da pobreza e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Quanto a Minuta Zero, a observadora da ACTION AID fala que provavelmente o principal resultado que vai sair do RIO+20 será referente ao modo como os objetivos de desenvolvimento sustentável vão funcionar, baseado nas metas do desenvolvimento do milênio; o que a Sociedade Civil considera frágil, uma vez que os objetivos do milênio não gerou muitos resultados e que não tiveram muito impacto, tendo a necessidade de rever o processo e repensar em como seriam esses objetivos de desenvolvimento sustentável.

Em relação à segurança alimentar, informou que essa parte da Minuta Zero ainda está indefinida, encontra-se em discussão com países completamente diferentes discutindo, alguns pressionando com propostas interessantes e outros não. Ela comentou que existe uma tendência ao fortalecimento de uma abordagem de uma linguagem de direitos, reconhecendo direitos, um maior apoio e investimento as classes menos favorecidas, a criação de animais dentro do âmbito da segurança alimentar, o reconhecimento do papel do Comitê de Segurança Alimentar da FAO como um comitê-chave para questão da segurança alimentar e que teria um papel de liderança nesse sentido. E que, por outro lado, há uma objeção forte de alguns países quando se faz referência aos princípios de direitos, inclusive solicitando a retirada das referências. O que consideram um retrocesso absurdo.

Falou também sobre a organização da Cúpula dos Povos e as propostas da ACTION AID para o RIO+20.

Maria Emília Pacheco (Presidenta da FBSAN) completou o informe sobre a Cúpula dos Povos, colocando que o seu objetivo é se posicionar criticamente em relação às duas questões centrais da proposta oficial: Economia Verde e Governança. Enfatizando que o recado a ser dado é que esse é o momento fundamental para identificar quais são as causas estruturantes das várias crises e fazer um debate, uma crítica profunda às formas atuais de acumulação, de reprodução do capitalismo.

Werner Fuchs (Conselheiro da sociedade civil da RENAS) detectou que no documento (Minuta Zero) não está evidente a realização de uma análise mais profunda das causas dos entraves ou dos retrocessos para construção das soluções sustentáveis.

Maria Alaídes (Conselheira da sociedade civil da ASSEMA) coloca que não percebeu constar no documento menção sobre soberania alimentar e questiona como poderia aprofundar sobre a questão do Programa Bolsa Verde.

Elza Braga (Conselheira da sociedade civil da UFCE) questiona porque não foi utilizado na Minuta Zero um termo mais abrangente para se referir aos povos vulneráveis, uma vez que somente se referem aos indígenas. Ressaltou a importância de aliar segurança e soberania alimentar.

Antônio da Costa (conselheiro da sociedade civil da APOINME) - Quanto a Rio+20 coloca concordar que poucas coisas foram realizadas desde a ECO92 e questiona se Governo Brasileiro irá mostrar esses dados para o mundo.

Carlos Eduardo Leite (Conselheiro da sociedade civil da ANA) coloca da importância de fazer o debate sobre o que é trabalhar a perspectiva sócioambiental com a perspectiva econômica. Informa que elaboraram o documento da Articulação da Agroecologia sobre uma Política Nacional de Agroecologia, onde definiram objetivos, diretrizes, ações prioritárias e gestão da política, que deverá ser o documento apresentado como pauta do Governo Brasileiro no RIO+20 e que está preocupado porque não sabem como ficará o produto final porque percebem ainda muita instabilidade entre os Ministérios na construção final da proposta. Questiona a Sr.^a Márcia Muchagata como se expressa o Governo brasileiro através dos diferentes Ministérios.

Questiona ainda como se dará a dinâmica Arena Social com a Cúpula dos Povos, pois se tratam de dois espaços que envolvem a Sociedade Civil como um todo na mesma agenda, no mesmo período e no mesmo espaço geográfico. Coloca que entende que o espaço que a Sociedade Civil terá para fazer um debate político, estratégico e crítico será a Cúpula dos Povos e que devem avaliar como esse espaço pode ser aberto dentro da Arena Social, que o Governo está organizando.

Sandra Monteiro (Conselheiro suplente da sociedade civil da Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar) colocou que a Rio+20 é o momento do governo brasileiro apresentar todas as coisas boas que tem feito, mas será o momento ímpar para a Sociedade Civil estar fazendo as suas críticas. É o momento de falar dos avanços, mas também de falar dos retrocessos. Enfatizou a necessidade de se pautar a questão da reforma agrária.

Edgar Moura (Conselheiro da sociedade civil dos Agentes de Pastoral Negros) colocou sua preocupação com a invisibilidade da população negra, comunidades tradicionais, indígenas, quilombola, o povo de terreiros, ribeirinhos nesse processo do Rio+20. Questionou como poderão está colocando suas posições.

Edécio Vigna (Conselheiro da sociedade civil do Instituto de Estudos Socioeconômicos) coloca que a questão de casar o social com o ambiental é uma coisa que a Sociedade Civil vem fazendo há algum tempo. Questiona como o CONSEA vai incidir no diálogo oficial e paralelo. Lamentou a falta de diálogo e a resistência, tanto da Sociedade Civil, como do Governo em não cederem e realizarem um evento só, se referindo a Arena Social e a Cúpula dos Povos.

José de Ribamar de Araújo e Silva (Conselheiro da sociedade civil da Ação da Cidadania) propôs criarem um Grupo de Trabalho do RIO+20 que comece a elaborar e pensar 250 e delinear as diversas estratégias de estarem no Fórum oficial e no Fórum paralelo.

Ata sem registro de resposta dos representantes do poder público.

Ata comentada

Essa reunião é emblemática, pois revela a dificuldade de diálogo que existe entre Estado e sociedade no Brasil de um modo geral, e no CONSEA de modo particular, a ponto de serem organizados dois eventos paralelos (RIO+20 e Cúpula dos Povos) sobre a mesma temática.

E mesmo o governo abrindo um espaço maior de diálogo para a sociedade civil dentro do RIO+20 (o Arena Social), esta preferiu organizar outro evento de forma mais autônoma. Nota-se que isso foi motivo de preocupação de vários conselheiros como Carlos Eduardo da ANA e Edécio Vigna do INESC. E apesar dos conselheiros mostrarem uma série de preocupações e questionamentos em relação ao RIO+20, não houve resposta por parte dos representantes do setor público.

Enquanto as representantes do poder público Tereza Campello e Maria Muchagata falaram sobre a agenda que vai ser discutida no RIO+20, baseada na ideia de Economia Verde; os representantes da sociedade civil como Elisa Hugueney (Observadora da ACTION AID) e Maria Emília Pacheco da FBSAN fizeram críticas contundentes a essa agenda e à

incapacidade da temática do evento oficial de abarcar os verdadeiros desafios ambientais que temos para os próximos anos.

E embora nesse caso tenha ocorrido confrontação entre as partes, não tem registro de que houve uma tentativa de solucionar nem mesmo questões pontuais como a menção do termo soberania alimentar no texto base do evento (Minuta Zero) ou a utilização de um termo mais abrangente para se referir aos povos vulneráveis, uma vez que constava no documento somente a referência genérica a povos indígenas (ver a fala de Maria Alaídes e Elza Braga).

Data: 22 e 23.05.2012

Pauta: PNAPO (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica) e Plano Safra.

- PNAPO.

Paulo Guilherme (Convidado e representante do conselheiro do poder público do Departamento de Extrativismo do MMA) apresenta a PNAPO.

Eugenio Ferrari (Convidado do Núcleo Executivo da ANA) fala das propostas da ANA para a PNAPO.

Maria Emília Pacheco (Presidenta da FBSAN) reconheceu que as propostas apresentadas pela Plenária têm convergência com as propostas trazidas pela ANA, no sentido de fazer avançar para as propostas do Governo, como: importância e adequação da ATER; adequação da Vigilância Sanitária; revisão da DAP (declaração de aptidão ao PRONAF); readequação dos fundos de fomentos já existentes; financiamento; fundo nacional específico para a agroecologia; redução do uso de agrotóxicos; garantia da existência de áreas contínuas que não sejam contaminadas; importância das Universidades; democratização dos acessos aos recursos genéticos da Embrapa; fazer referência a energias limpas; campanha ampla junto à sociedade sobre a importância da energia limpa; tratado dos diferentes biomas, com destaque para o bioma da Amazônia; financiamento para pesquisa.

Claudia Calório (Diretora do Departamento de Extrativismo do Ministério do Meio Ambiente e representante do Grupo Interministerial de elaboração da Política) reconheceu a importância de o Governo chamar para si um tema tão importante e estratégico como é o tema da agroecologia. Informou que dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário houve um processo de tentar fazer com que a questão da agroecologia fosse pautada como uma política

importante dentro do Governo. Reafirmou que o Documento não está fechado, e todas as questões apresentadas são bem-vindas.

Maya Takagi (representante da CAISAN e secretária do SESAN/MDS) concluiu que a construção da Política é um processo de acúmulo de forças dentro do Governo e de diálogo com a sociedade. E a expectativa do Governo é inaugurar uma trajetória de sucesso para a política de Agroecologia e Agricultura Orgânica.

- Plano Safra

Laudemir Muller (Representante do conselheiro do poder público do MDA) apresenta o Plano Safra.

Sandra Marli da Rocha Rodrigues (Conselheira da sociedade civil do MMC) começou sua fala registrando que os movimentos sociais que compõem a Via Campesina não foram convidados ou ouvidos na construção do Plano Safra. Fala sobre propostas do MMC.

A pauta da Via Campesina visa à efetivação da soberania alimentar e nutricional, saudável e eficiente a toda população e ao mesmo tempo, garantir as necessidades essenciais. Para isso se faz necessária, entre outras coisas, a implementação de políticas públicas de investimentos para mulheres, subsídios para produção de alimentos para o autoconsumo e geração de renda; compras governamentais de pelo menos 30% da produção agrícola produzida por mulheres; criação de mecanismos que efetivem a compra dos 30% da alimentação escolar da agricultura familiar pelos municípios; construção de centrais de comercialização de compra de produtos da agricultura camponesa; seguro agrícola e crédito para agroecologia; reforma agrária, com garantia de título da terra para ambos os sexos e sucessão da terra, combatendo a compra de terra por estrangeiros, incentivos à ampliação da produção e programa e aquisição de sementes crioulas; políticas de compras subsidiadas de equipamentos adequados para a produção camponesa; acesso à análise de solos eficaz de micro e macronutrientes e microvida do solo através de uma rede pública, envolvendo Universidades e Embrapa; incentivo à produção agroecológica de insumos compostos, biofertilizantes, homeopáticos voltados à produção de alimentos agroecológicos; veto da Presidenta Dilma para o Código Florestal; proibição da comercialização e uso dos agrotóxicos que estão na lista de reavaliação da ANVISA; avançar no cumprimento da lei 8.078/90, que exige a rotulagem dos produtos que contém transgênicos; garantia da seguridade Social, com controle social e participação popular.

Elisângela Araújo (Conselheira da Sociedade Civil da FETRAF-BRASIL) considera que a agricultura familiar e a reforma agrária devem ser olhadas pela política de desenvolvimento dos governos. Fala sobre as propostas da FETRAF.

Avançar na estruturação do Plano Safra, pensando em como será a agricultura familiar para as próximas décadas; editar políticas de acesso a terra para os agricultores familiares; reestruturar o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e ATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. A coordenadora Geral da FETRAF-BRASIL falou que a Agricultura Familiar brasileira tem que ser tratada como setor econômico, para tanto tem que ser ouvida pelo Ministério do Planejamento, Casa Civil e núcleos de Governo. Três eixos importantes para a Agricultura Familiar: Reestruturação das políticas; perspectiva da sustentabilidade, com novo modelo de produção; inclusão socioproductiva para a juventude e para as mulheres. A palestrante disse que espera que a Agricultura Familiar e Reforma Agrária estejam refletidas e tratadas no próximo Plano Safra.

Laudemir Muller (Representante do conselheiro do poder público do MDA) complementou que o Governo tende a ter um olhar estratégico na construção de suas ações. Laudemir considera que deve ser feita uma reflexão sobre a efetividade da Política da Agricultura Familiar, discutindo estratégica e operacionalmente o assunto. Informou que o Governo ainda não tem condições de afirmar qual limite, valor ou taxa de crédito para o Plano Safra da Agricultura Familiar.

Sobre a ATER, informou que a Conferência foi muito importante, e tratou de vários temas centrais e estratégicos. Também falou que estão em negociação com os Movimentos Sociais as pautas destes com o Governo, inclusive existe um diálogo com as organizações da Via Campesina, no intuito de formatar a desvinculação do Seguro do Crédito e fazer com que este tenha uma formatação mais relacionada à renda e menos ao crédito, principalmente na Região Nordeste.

Ata comentada

A reunião se caracterizou pela discussão de dois temas: PNAPO e Plano Safra da Agricultura Familiar. Em relação à PNAPO houve somente a apresentação da política que já vinha sendo discutida em outros espaços com a presença de entidades da sociedade civil, capitaneada pela ANA, e do governo, representado pelo MDA.

Em relação ao Plano Safra houve inúmeras críticas e algumas propostas feitas pelas conselheiras. O Plano Safra constitui um conjunto de medidas traçadas pelo MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) anualmente, com o objetivo de orientar os investimentos agropecuários referente ao calendário agrícola anual. Como a agricultura familiar está sob a tutela do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), este também publica anualmente um plano para os agricultores de menor escala, o chamado Plano Safra da Agricultura Familiar, que inclui ações e metas para os programas de incentivo ao pequeno agricultor como a ATER e o PRONAF.

Embora a imensa maioria das propostas feitas pelas conselheiras tenham sido genéricas, também apareceram algumas bastante concretas como, por exemplo, a compra governamental de pelo menos 30% da produção agrícola produzida por mulheres; veto da Presidenta Dilma para o Código Florestal; e proibição da comercialização e uso dos agrotóxicos que estão na lista de reavaliação da ANVISA, etc.

Também apareceram propostas de imensa importância para a SAN, como a necessidade de criar uma agenda para reforma agrária. Apesar disso, a fala do representante governamental se limitou a falar que as pautas dos movimentos sociais estavam sendo negociadas com o governo em outro espaço, sem dar nenhuma indicação concreta de que o governo iria incorporar alguma reivindicação ou criar alguma alternativa para determinados problemas levantados no decorrer do debate.

Embora tenha respondido ao questionamento da conselheira da Via campesina, Laudemir não acrescentou nada além do que já se vinha fazendo, indicando que o governo tem utilizando o espaço mais para prestar contas das suas ações, e menos para debater questões pontuais que demandam resolução.

Data: 27.06.2012

Pauta: Convivência com o semiárido, orçamento (LOA 2013) referentes aos programas e ações de SAN e monitoramento do PPA (Plano Plurianual).

- Convivência com o semiárido

Antônio Gomes Barbosa (Convidado da ASA) aponta a cultura do estoque como elemento central para a convivência com o semiárido. Destacou que a seca no nordeste é previsível, permitindo que, com ações pequenas, simples e baratas, se estoque água através de cisternas

para consumo humano, animal, bem como para produção, possibilitando o estoque de sementes e apoio para a criação de raças de animais nativas adaptadas.

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) falou das medidas estruturais que permitiram que a seca no Nordeste fosse enfrentada de forma diferenciada. Passou a falar das ações tomadas em caráter emergencial, dado que o nível da seca no Nordeste é alarmante.

Pedro Pontual (Convidado Diretor de Participação Social/SNAS da Secretaria Geral da Presidência da República) fala da importância da participação social no monitoramento do PPA.

Leopoldo (Convidado da Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento) falou sobre o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e que estaria ali para ouvir os conselheiros.

- Orçamento

Propostas das Comissões Permanentes e Grupos para a LOA (Lei Orçamentária Anual).

- *Comissão Permanente sobre Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Política* representada pela Sra. Elza Maria Franco Braga, colocou que em linhas gerais o foco da discussão da Comissão girou sobre a baixa execução do orçamento no decorrer do ano, deixando-os tímidos com relação ao aumento das rubricas do orçamento para o próximo ano. Enfatizou que detectaram a necessidade de fazerem uma discussão mais aprofundada sobre as formas de financiamento do SISAN.

- *Comissão de Macrodesafios Nacionais e Internacionais e o Grupo de Trabalho Internacional*, apresentado pelo Sr. Renato Maluf, registrou que levantou na Comissão a necessidade de discussão sobre o destino dos recursos obtidos com as reduções nas taxas de juros bancários vigentes. Observaram ainda que a relação entre a LOA e o PPA não é clara e a reformatação do PPA a partir do PPA em vigor dificulta, e às vezes quase impossibilita, fazer análises comparativas com os PPAs anteriores, o que complica ainda mais o monitoramento.

Propõem com relação às demandas de orçamento específicas, na diretriz 7, que seja mantido o valor de 7 milhões de reais. Pediu licença à Mesa e à Comissão para apresentar uma proposta não discutida na Comissão: demanda para ampliação do recurso do CONSEA no orçamento do próximo.

- *Comissão Permanente de Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável* apresentado pelo Sr. Carlos Eduardo Leite falou, entre outras coisas, que o CONSEA e o MDS deverão dialogar para estipular aumento do valor para a questão da agricultura urbana e periurbana a partir de um conjunto de demandas da Sociedade Civil e também do próprio Ministério. A Comissão apontou ainda que perceberam um processo extremamente intenso de redução orçamentária em três grandes eixos: biodiversidade e populações tradicionais, reforma agrária, regularização fundiária e unidades de conservação e saneamento, água e esgoto e questionam o motivo.

Além disso, relatou que Ministério da Ciência e Tecnologia, através da Secretaria de Inclusão Social, propõe um acréscimo ao orçamento para pesquisa e segurança alimentar, pois avaliam que o valor operado é muito reduzido para os desafios existentes.

- *Comissão de Direito Humano à Alimentação* apresentado pela Sra. Mariza Rios, informou que a Comissão observou a ausência de orçamento para a meta 8 do plano, que é a meta de monitoramento e realização de direito humano à alimentação adequada. Informou que passaram a discutir sobre as diretrizes, onde observaram a baixa execução, chegando à conclusão que o fato se daria em função da burocracia no acesso aos recursos que vão para os Estados e para os Municípios e a ausência de conhecimento das pessoas que têm a necessidade de serem contempladas nestes programas.

Sugerem ainda aumento para ação relacionada à educação, assegurando processos permanentes de educação em Segurança Alimentar e Nutricional para garantia do direito humano à alimentação adequada. Aumento orçamentário na ação de reconhecimento, delimitação, desintrusão e titularização dos territórios quilombolas. Aumento na ação de indenização das benfeitorias das terras ocupadas, dos imóveis de áreas reconhecidas como comunidades remanescentes de quilombo.

Pedro Pontual (Convidado Diretor de Participação Social/SNAS da Secretaria Geral da Presidência da República) precisou se retirar, em função do adiantado da hora. Antes deu alguns esclarecimentos sobre as sugestões levantadas e sugeriu realizarem uma reunião antes do Fórum Interconselhos, que ocorrerá em setembro, para um diálogo mais aprofundado quando tiverem uma proposta mais clara de definição da metodologia, onde poderão apresentar os delineamentos e escutar suas contribuições.

- *Comissão de Segurança Alimentar e População Negra e Povos e Comunidades Tradicionais* apresentado pelo Sr. Edgar Aparecido de Moura observou a necessidade de um atenção a saúde da população negra, habitação e outros pontos que possam envolver essa população. Sugeriu convidar os Ministérios envolvidos para discussão do porquê da baixa execução orçamentária, da meta tímida e como poderiam contribuir.

- *Comissão de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas* - A Sra. Terezinha informou que o grupo considerou que duas diretrizes; 1 e 4 não atingiram o mínimo de 60% de execução, ressaltando a preocupação com a questão da não execução orçamentária. Solicitou convocarem o Ministério da Justiça e FUNAI para explicar a baixa execução orçamentária relacionada à diretriz 4, objetivo 1 e ação 4390, relacionada à delimitação, demarcação e regularização das terras indígenas. Criarem mecanismos apropriados que garantam a autonomia e maior agilidade na gestão financeira das unidades centralizadas da SESAI e da FUNAI. Além disso, falou da necessidade de solicitar explicação do MDS, Ministério da Fazenda, MTE, FUNAI, INCRA, MDA, MMA, Ministério da Saúde, SEPIR, em Plenária do porquê dessa baixa execução orçamentária nas ações relacionada à segurança alimentar em áreas indígenas.

- *Comissão de Consumo, Nutrição e Educação* apresentado pela Sônia Lúcia Lucena Sousa de Andrade, colocou que a Comissão se ateve mais às diretrizes 1, 3 e 5. No que se refere ao orçamento, identificaram a baixa execução do orçamento, o que reforça a necessidade de rever o sistema de monitoramento, do orçamento de segurança alimentar e nutricional.

Propuseram que os Ministérios que estavam presentes na reunião analisassem as ações e observassem em suas áreas específicas o que era necessário para poder fazer alguns ajustes. Sugeriram ampliação de recursos na ação que trata da pesquisa e desenvolvimento aplicado a SAN, na ação de segurança alimentar e nutricional na saúde, para o PNAE, para o Programa de Acompanhamento e Rastreamento de Agrotóxico. O grupo destacou a baixíssima execução do recurso de saneamento.

Ata sem registro de resposta dos representantes do poder público

Ata comentada

Nessa reunião também foram discutidos dois temas: a seca no nordeste e o orçamento para a área de SAN. No ano de 2012 o nordeste foi atingindo por um longo período de estiagem que obrigou a sociedade e o governo reforçar e rever os avanços e desafios nas

práticas de convivência com o semiárido. Não houve muito debate em torno disso, e a fala da representante governamental foi mais no sentido de explicar as medidas que o governo tem tomado para enfrentar a seca, reforçando uma tendência que já notamos nas plenárias anteriores, a saber, do poder público utilizar o espaço do conselho para prestar contas das suas ações.

Em relação à questão orçamentária, apesar dos inúmeros questionamentos, relacionados principalmente ao baixo orçamento direcionado a área de SAN, e de algumas propostas surgidas no debate; ocorreu o mesmo que na plenária sobre o RIO+20: não houve resposta dos representantes do governo presentes na reunião.

Data: 15.08.2012

Pauta: Plano Brasil Sem Miséria

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) fala sobre o Plano Brasil Sem Miséria.

Eduardo Suplicy (Convidado Senador do PT/SP) sugeriu que o CONSEA, numa de suas reuniões, examinasse a Lei 10.835/2004 sobre a Renda Básica de Cidadania.

Renato Maluf (Conselheiro da sociedade civil e ex-presidente da FBSAN) fala das contribuições do CONSEA ao Plano Brasil Sem Miséria. Disse, entre outras coisas, que havia uma demanda para a incorporação das questões de gênero de forma homogênea em todos os setores do Governo. Observou que o diagnóstico era que existia o discurso, o reconhecimento, mas não uma apropriação igual pelo Governo como um todo. Sobre a questão administrativa, disse que o GT de Gênero do CONSEA sugeriu que o Brasil Sem Miséria deveria incorporar uma estratégia análoga de busca ativa das organizações de mulheres e que, a partir dessa estratégia, se ampliasse sua inserção na gestão, implementação e monitoramento do programa.

Apontou também que havia se reafirmado a importância de reforçar as políticas de segurança alimentar e nutricional dirigidas aos povos indígenas. Como uma demanda específica ao Bolsa Família, destacou a necessidade de se qualificar mais o Bolsa Família com regras diferenciadas para as etnias que não priorizavam o repasse de recursos financeiros. Observou que um setor que estava meio solto na análise eram os trabalhadores rurais assalariados, não suficientemente considerados.

Edno Honorato de Brito (Conselheiro a sociedade civil do FNRU) apontou que o CONSEA tinha que estar mais preparado para fazer discussões sobre o Plano, pois disse achar que em todas as comissões fora extremamente difícil fazer uma discussão mais detalhada, devido ao tamanho e à complexidade do Programa.

José de Ribamar de Araújo e Silva (Conselheiro da sociedade civil da Ação da Cidadania) apontou que era preciso aproximação do universo de 500 mil brasileiros encarcerados, sendo aproximadamente 214 mil presos provisórios, que apontou ser o suprassumo da miséria do Brasil.

Ana Maria Segall (Conselheira da sociedade civil pesquisadora da UNICAMP) chamou a atenção de que não só a renda deveria ser um critério de escolha das famílias, mas também a renda produzida por trabalho degradante deveria ser pensada de alguma forma.

Terezinha (Convidada da EMPRABA) informou que ao longo dos últimos 40 anos, a Embrapa, com muito esforço humano e recursos financeiros da sociedade brasileira, havia conseguido reunir a sexta maior coleção de recursos genéticos do mundo, sendo ao todo 200 mil acessos reunidos em 138 bancos de germoplasma, tendo esse material importância extremamente grande para a segurança alimentar e nutricional.

Silvia do Amaral Rigon (Conselheira da sociedade civil da UFPR) indagou como se pretendia construir avanço no campo da ATER, e como se pretendia que as famílias em situação de extrema pobreza trabalhassem a questão produtiva numa linha de sustentabilidade de produção agroecológica, em relação à própria Política Nacional de Agroecologia.

Emma Ciliprani (Conselheira suplente da sociedade civil da UNICAMP) lembrou que a questão de repasse de recursos para organizações de mulheres era muito importante, pois muitas delas trabalhavam em precariedade, o que comprometia a participação.

Elza Braga (Conselheira da sociedade civil da UFCE) alertou para a necessidade de articulação do Plano Brasil Sem Miséria com as Universidades.

Maria Emília Pacheco (Presidenta da FBSAN) - Sobre a manifestação da Terezinha (Embrapa), lembrou que a 4ª Conferência, na Moção 08, que apelava para que a Embrapa estruturasse um setor específico junto a povos indígenas, quilombolas e etc., se falava da necessidade de democratizar o acesso a este banco de germoplasma. Sugeriu, então, que a

Mesa Diretiva se debruçasse sobre esse assunto e fizesse uma manifestação que reiterasse o que a Conferência já havia deliberado.

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) informou que recolheria as sugestões o conjunto de contribuições, críticas e propostas de incorporar novos olhares e alterar rumos em algumas questões.

Sobre uma questão levantada pelo Sr. Renato Maluf com relação à alimentação saudável e a dieta da população extremamente pobre, informou estarem prestes a desenvolver uma ação importante que envolveria escolas, crianças e uma política de uma ação pública com relação à obesidade.

Ata comentada

Como se vê essa reunião discutiu o Brasil sem Miséria, um programa social do governo federal lançado pela presidenta Dilma em 2011, com o objetivo geral de combater a extrema pobreza, o que implica a luta concomitante pelo combate à fome.

Apesar de algumas propostas específicas feitas por Renato Maluf relacionadas à necessidade da elaboração de uma estratégia para se alcançar as mulheres no âmbito do Brasil sem Miséria, e à necessidade de qualificar mais o Bolsa Família para que contemple às etnias (para além de questões financeiras, já que essa não era uma prioridade para algumas delas) e aos trabalhadores rurais assalariados; não houve uma resposta concreta por parte da ministra, a não ser uma promessa genérica de que iria acolher as contribuições da plenária.

Respondendo aos questionamentos do conselheiro Maluf, a ministra reforça que o governo está prestes a realizar ações referentes à alimentação saudável e dieta da população extremamente pobre, corroborando mais uma vez a nossa tese de que o espaço do conselho tem sido utilizado para o governo prestar de contas de suas ações, ao invés de discutir e resolver determinados problemas.

Além disso, a fala da presidenta do CONSEA Maria Emília Pacheco sobre necessidade de democratizar o acesso ao banco de germoplasma da EMBRAPA, não obteve resposta da representante do referido órgão presente na reunião, demonstrando mais uma vez a dificuldade que existe nesse espaço de debater e criar soluções para determinadas questões. Pois as falas dos representantes estatais têm sido predominantemente voltadas para discorrer sobre as ações que já vêm realizadas pelas instituições à qual pertencem.

Data: 10.10.2012

Pauta: Obesidade e Marco Regulatório

- Obesidade

Doutor Carlos Augusto (Convidado Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Epidemiológica e Nutrição e Saúde, da Universidade de São Paulo) faz uma retrospectiva sobre o tema da obesidade no Brasil e no mundo, colocando-a como um problema não só biológico, mas social.

Maya Takagi (representante da CAISAN e secretária do SESAN/MDS) iniciou sua fala dizendo que iria mostrar o estágio atual que estava a implantação do plano que o Governo, o conjunto de órgãos da CAISAN e os 19 Ministérios conseguiram formular enquanto estratégias necessárias e possíveis, iniciativas viáveis e que deveriam ser aprimoradas, ampliadas para efetivamente inverterem o quadro a que o professor se referiu.

Elvécio Miranda (Convidado Secretário de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde) falou do sucesso do programa Saúde na Escola, Saúde da Família e da Semana Saúde na Escola.

José Carlos Freitas (representante do conselheiro do poder público Aloísio Mercadante do Ministério da Educação) fala sobre a atuação do Ministério no enfrentamento do sobrepeso e da obesidade, com destaque ao Saúde na Escola.

- Marco regulatório

Diogo Santana (Convidado Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República) fala sobre o marco regulatório (legislação que visa balizar as relações entre estado e organizações da sociedade civil na gestão pública) e o avanço dado pelo governo federal com a criação de um grupo de trabalho para discutir o assunto.

Vera Mazagão (Convidada integrante da Diretoria da ABONG) fala sobre o papel da ABONG e outras organizações da sociedade civil no processo de criação do marco regulatório, ao pressionarem o governo a elaborar leis que dessem segurança jurídica para a relação entre as organizações e o Estado, e acesso a fundos públicos de forma transparente e legítima.

Naidison Quintella Baptista (Conselheiro da Sociedade Civil da ASA) fala da ATER que, por se restringir a uma chamada pública poderia impedir ou coibir a demanda espontânea onde estavam expressas muitas necessidades e onde estiveram presentes, no nascimento, muitas das políticas públicas que atualmente debatiam.

P.S. A Chamada Pública é um processo para formalização de dispensa de licitação. Utilizada para a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, prevista como sendo serviços de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que vise a promoção e divulgação de conhecimentos para gestão, produção, beneficiamento e comercialização de atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, agroextrativistas, florestais e artesanais.

Uma das novidades mais importantes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foi exatamente estabelecer a obrigatoriedade de uma chamada pública para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil. Daí o questionamento do conselheiro Naidison.

Edélcio Vigna (Conselheiro sociedade civil do INESC) ponderou que os Grupos de Trabalho teriam que aprofundar o tema do controle e da prestação de contas por resultados.

Marília (Conselheira da sociedade civil da ABRANDH) indagou ao senhor Diogo, sobre como ficaram as questões colocadas pela lei das OSCIPS (Organização da sociedade civil de interesse público), pois pelo que havia entendido seria um instrumento único de contratualização que anularia o termo de parceria. Comentou que percebeu que todas as propostas do grupo de trabalho tinha muita coerência, mas atendia muito às necessidades do próprio Governo. Falou também sobre a necessidade da PL contemplar as ONGs de menor porte e de se pensar na criação de fundos de financiamento da democracia.

Aldenora Gonzalez (Conselheira suplente da sociedade civil da FNRU) falou que primeiro precisavam trabalhar mais a questão da segurança jurídica, na legislação existente, no que se referia aos pontos de interpretações. O Governo tinha uma interpretação, as entidades tinham outra. Além disso, precisavam também trabalhar na questão de ampliação da oferta dos serviços e financiamento para entidades que trabalhavam com a população mais pobre, que geralmente não conseguia ser atendida.

Silvio Ortiz (Conselheiro da sociedade civil da APOINME) disse que ao mesmo tempo em que estava feliz com o marco regulatório, estava preocupado em se tratando do povo indígena, porque não sabia ainda como atenderiam povo diferente de forma diferente. E que era preciso pensar nisso.

Diogo Santana (Convidado Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República) responde ao senhor Naidison que a ideia de terem um projeto de

contratualização melhor entre o Estado e a organizações da Sociedade Civil era parte de um projeto de Governo que entendia que a relação com do Estado com a sociedade tinha que ser virtuosa. E para que o Brasil tivesse uma democracia madura as Entidades da Sociedade Civil eram essenciais.

Esclareceu que não estavam revogando a leis das OSCIPS, pelo contrário, estavam trazendo para o termo algumas inovações que eram bastante importantes, só que não teriam mais o termo de parceria, e sim o Termo de Fomento e Colaboração, que inclusive trazia as melhores práticas da lei da OSCIPS.

Na questão do fundo de fortalecimento da democracia, que tem a ver com a questão da cooperação internacional, o senhor Diogo Santana explicou que o que estava difícil cada vez mais, do ponto de vista governamental, era recurso da AGU pagar desenvolvimento institucional. Houve uma tentativa de fazer a união da Petrobrás e do BNDES para construir um fundo nesse sentido, mas ela não foi muito adiante.

Ata comentada

Nessa plenária, onde foi discutida a questão da obesidade e da criação de um marco regulatório para gerir as relações entre estado e sociedade civil, os representantes do governo mais uma vez destacaram o esforço que o estado tem feito tanto para combater a obesidade quanto para regulamentar a participação social na gestão pública.

Em relação aos questionamentos feitos pelos conselheiros acerca do marco regulatório, algumas dúvidas foram realmente esclarecidas, como a pergunta referente à OSCIPS; mas sempre no sentido de reforçar os avanços que o estado tem promovido nessa área. Por outro lado algumas questões, como a levantada pelo conselheiro Naidison sobre a ATER, continuaram em aberto.

No mesmo discurso o representante da secretaria geral da presidência discorre sobre a dificuldade de implantar um fundo de financiamento da democracia - proposto pela conselheira Marília. E assim novamente os atores estatais revelam em suas falas uma preocupação constante em justificar suas decisões – ou nesse caso justificar o porquê de não ter implantando o fundo da democracia- mais do que solucionar problemas, a ponto da própria conselheira Marília falar que as propostas do governo eram coerentes, mas atendiam, sobretudo, a demandas do próprio governo.

29/11/2012

Pauta: Política de Abastecimento

José Carlos Vaz (represente do conselheiro do poder público do MAPA) diz que o fortalecimento das Centrais de Abastecimento é prioridade do MAPA em conjunto com o CONSEA.

Falou também sobre a importância de construir um diálogo referente à política de aplicação de agrotóxico no país. Constatou que já havia uma boa relação de discussão com o IBAMA e com a ANVISA, e desde o início do ano, houve o restabelecimento do comitê entre os três Ministérios, para tentar harmonizar os pontos de vistas e a forma como atuam nos registros dos agrotóxicos.

Sílvio Porto (Conselheiro suplente do poder público do MAPA) sugeriu algumas ações a serem implementadas, como o apoio aos circuitos locais e regionais, promoção e incentivo à promoção da produção orgânica e agroecológica, diálogo com a Política Nacional de Produção Orgânica e Agroecologia, promoção do desenvolvimento de tecnologias apropriadas, orientação tanto da produção, quanto do consumo de alimentos, compra pública, promoção da atuação integrada no abastecimento em nível local por meio da formação em redes de equipamentos públicos que atuassem de forma integrada e a revitalização de equipamentos estaduais e municipais.

Carlos Eduardo (Conselheiro da sociedade civil da ANA) falou da importância do processo agroecológico, principalmente no aprimoramento da interface da Política de Abastecimento com a Política Nacional de Agroecologia e produção orgânica.

Ponderou que não ficava claro como tratariam de uma política de abastecimento, sem pensar no desdobramento e encadeamento entre os planos federal, estadual e municipal.

Outro elemento abordado foi o estabelecimento de parâmetros mínimos para o nível de estoque de alimentos e a adoção de medidas concretas que garantissem a manutenção dos estoques nesses patamares, era necessário instituir um sistema de monitoramento no nível de estoque que assegurasse patamares mínimos capazes de garantir a soberania e a segurança alimentar da população brasileira.

Falou ainda da necessidade de fortalecimento dos mercados públicos, e da importância de tentar incorporar mais a presença do agricultor familiar na CEASA.

Natal (sem identificação) levantou primeiramente a questão de que a discussão estava voltada para regiões urbanas, e indagou como ficava a Política de Abastecimento em relação aos pequenos municípios e às regiões rurais. Outra reivindicação foi a necessidade de criar uma complementaridade entre circuitos longos de distribuição e os ditos circuitos curtos de distribuição de alimentos

Constatou que, se queriam uma política de abastecimento tinham de começar a discutir o problema levando em consideração as questões comunitárias, como equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

Dourado (Conselheiro da sociedade civil da APOINME) lembrou que a principal pauta do movimento indígena sempre foi e a questão da regularização fundiária e que além da referida questão, queria que o CONSEA pudesse recomendar ou convidar alguém da EMBRAPA, que pudesse tratar com os indígenas em relação à questão dos recursos genéticos, pois sabiam que a EMBRAPA possuía bancos de sementes.

Julian (Conselheiro da sociedade civil da FBSAN) revelou que viu poucas políticas que realmente apoiassem e expandissem ações voltadas para os circuitos locais⁷. Falou também que era preciso pensar numa política de estoque de semente. E por último colocou que achava que os restaurantes populares poderiam fazer um papel que o PAA fazia, de regular mercado, que poderiam pensar numa expansão dele, não somente numa perspectiva social, mas de regulação de mercado.

Ata sem registro de resposta dos representantes do poder público

Ata comentada

⁷ Segundo DAROLT, LAMINE e BRANDEMBURG (2013) “no Brasil ainda não há uma definição oficial para circuitos curtos (CC), mas o conceito aponta para uma proximidade entre produtores e consumidores. Na França, o termo CC é utilizado para caracterizar os circuitos de distribuição que mobilizam até, no máximo, um intermediário entre produtor e consumidor. Dois casos de CC podem ser distinguidos: a venda direta (quando o produtor entrega diretamente a mercadoria ao consumidor) e a venda indireta via um único intermediário (que pode ser outro produtor, uma cooperativa, uma associação, uma loja especializada, um restaurante ou até um pequeno mercado local). Trata-se de uma definição útil institucionalmente, mas discutível na medida em que um supermercado também poderia comprar diretamente de um produtor, sem oferecer uma comercialização justa. É por isso que outras denominações, como circuitos de proximidade ou circuitos locais, têm sido utilizadas, reforçando a noção de proximidade geográfica e aludindo ao aspecto social/relacional presente na ligação entre consumidor e produtor, nos processos de desenvolvimento local e na territorialização da alimentação. Alguns autores preferem utilizar ainda o termo circuitos alternativos, numa perspectiva de questionar o modelo convencional, propor novos princípios de troca e relações mais justas entre produtores e consumidores. Independente da denominação, esses tipos de circuito de comercialização reforçam a noção de autonomia e conferem um maior peso e participação de consumidores e produtores na definição dos modos de produção, troca e consumo”.

Nessa reunião sobre política de abastecimento, mais uma vez a fala do representante do governo indicou que o debate em torno de determinado assunto - os agrotóxicos - estava sendo discutido em um espaço exterior ao conselho.

E como nas plenárias em que foram discutidas as propostas para o orçamento na área de SAN e a RIO+20, aqui também as inúmeras indagações permaneceram sem resposta por parte dos atores estatais.

Assim problemas pontuais como a articulação da política de abastecimento entre as esferas federais, municípios e regiões rurais, as discussões sobre o estoque de alimentos e os equipamentos públicos de SAN (mercados públicos, restaurantes populares, feiras, etc.), que é fundamental para a efetivação de uma política de abastecimento, ficaram sem ter a atenção desejada.

Pois como se sabe o abastecimento diz respeito a todas as atividades que intermediam a produção e o consumo, incluindo o estoque, o armazenamento e a distribuição de alimentos. Daí a importância de se discutir questões referentes à revitalização de equipamentos públicos de SAN e o fortalecimento dos circuitos locais. Embora o representante do poder público Silvio Porto tenha sugerido o apoio aos circuitos locais, o conselheiro Julian da FBSAN revelou que pouco se tem feito nessa área.

Data: 27.02.2013

Pauta: Balanço e planejamento e Sistema e Política Nacional de Participação Social

-Balanço e planejamento

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) ressaltou que ter um CONSEA forte ao longo dos oito anos de mandato do Presidente Lula, resultou da mobilização da Sociedade Civil e do engajamento e esforço de construção de políticas públicas adequadas. Em seguida passou a falar sobre os avanços alcançados ao longo dos dois últimos anos.

Pepe Vargas (Conselheiro do poder público do MDA) falou sobre avanços do PAA e disse que a estratégia de trabalhar esse programa nos assentamentos de reforma agrária tem fortalecido as políticas públicas no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária. Disse que uma proposta de uma política mais efetiva de Agroecologia e Produção Orgânica está sendo implementada. Por fim, relatou que a seca terrível no Nordeste mostrou que as políticas

públicas que lá chegaram foram importantes, mas que há muito a avançar ainda e que essas questões já estão sendo discutidas pelo Governo.

Maria Emília Pacheco (Presidenta da FBSAN) falou sobre temas prioritários dentro da estratégia para 2013, lembrando que trazem de 2012 alguns compromissos que precisam ser assegurados: 1. Lançamento do Plano Nacional de Obesidade; 2. Levar adiante a proposta do Projeto de Lei da Política de Abastecimento; 3. Avançar na agenda da alimentação saudável; 4. Plano de Redução de Uso de Agrotóxicos

- Sistema e Política Nacional de Participação Social

Paulo Maldos (Convidado da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República) fala sobre a proposta da Política, bem como do Sistema Nacional de Participação Social, uma ação da Secretaria Geral da Presidência. A Política tem, entre outras atribuições, o objetivo de Promover a participação social na formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Lígia Alves (Convidado da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República) fala sobre a importância da Política e o Sistema de Participação Social. Reforçando os objetivos da política, dizendo que está sendo debatida no Fórum Governamental de Participação Social, um espaço onde se discute as ações de participação do Governo, e em outras instâncias que tratam do tema da participação social, como redes de pesquisas e ONGs.

Ata Comentada

Como toda reunião de início de ano, nessa plenária foi discutido, sobretudo, planejamento. O ministro Pepe Vargas, por sua vez, utilizou sua fala para explicar os avanços que as políticas públicas implementadas pelo governo tem promovido na área de SAN.

Além disso, ocorreu a leitura e o debate sobre as exposições de motivos e recomendações que seriam enviadas ao governo, e que não foram tratadas aqui, pois esses documentos são objetos de outra abordagem nessa dissertação.

Em relação à Política de participação social não houve muito debate, visto que é uma temática que interessava tanto ao governo federal quanto à sociedade civil. Vale lembrar que um ano depois de reunião plenária, essa Política foi instituída por meio de decreto presidencial, em maio de 2014.

Porém em outubro do mesmo ano, o plenário da Câmara Federal aprovou o PDC (Projeto de decreto legislativo) 1491/2014 que anulou o decreto presidencial e revogou a política de participação. Esse fato ilustra a incapacidade do CONSEA de levar adiante até mesmo as decisões que são acordadas com o governo federal.

19/06/2013

Pauta: SISAN e Agrotóxicos

- SISAN

Marília Leão (Conselheira da sociedade civil da ABRANDH) fala sobre a Pesquisa da ABRANDH sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional onde observou que a percepção da Sociedade Civil e dos gestores é que o SISAN é um sistema que orienta os Estados e garante direitos, apesar da dificuldade em compreenderem a implementação desse Sistema.

Elza Braga (Conselheira da sociedade civil da UFCE) diz que texto da CAISAN sobre o SISAN é problematizador e traz uma série de reflexões sobre o Sistema, como seus desafios e gargalos, dificuldades de participação social nos Estados, contradições das ações governamentais e dificuldades de intersetorialidade.

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) cita entre os principais avanços do CONSEA a constituição de conselhos nos Estados e a construção de programas como o PAA, que afeta diretamente a área de SAN.

Segundo a palestrante, uma importante vitória do Governo é a universalização da água, através da produção de cisternas via tecnologias sociais e ações estratégicas na área de abastecimento, com créditos diferenciados para a agricultura familiar direcionada à produção de alimentos.

A Ministra concluiu sua fala mencionando a importância do SISAN e das diversas Políticas de SAN, inclusive da importância da agenda de alimentação animal, pois tem impacto direto na Segurança Alimentar para o povo pobre brasileiro, principalmente o povo do Nordeste do Brasil.

Norma Sueli Marques da Costa Alberto (Conselheira Coordenadora da Comissão de Presidentes/as de Conselhos Estaduais/Distrital de SAN (CPCE) do CONSEA) faz uma

avaliação do SISAN. Destacou que a maioria dos Estados não tem a SAN como prioridade política, o que gera uma série de entraves para a implementação da Política e dos programas relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional.

Informou que a questão de financiamento ainda é um problema, por isso reconheceu a importância de o CONSEA Nacional finalizar o Plano de Lei de Financiamento, pois há ausência ou muita invisibilidade da dotação orçamentária para área de SAN, especialmente no controle social em alguns Estados. Outra dificuldade mencionada foi a inexistência de um marco regulatório para a Sociedade Civil acessar os programas e políticas de SAN.

Arnoldo Anacleto de Campos (Conselheiro suplente do poder público do MDA e integrante da CAISAN) fala sobre o importante papel exercido pela CAISAN no SISAN.

Maria Emília Pacheco (Presidenta da FBSAN) fez um resumo dos pontos levantados pela plenária, entre os quais estão: fazer chegar o SISAN aos Municípios, assim como aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais, e traçar estratégias para que isso aconteça; dar continuidade à luta por um marco regulatório para as organizações sociais e avançar na proposta de políticas específicas no âmbito da construção do Sistema.

Arnoldo Anacleto de Campos (Conselheiro suplente do poder público do MDA e integrante da CAISAN) reconheceu que a pauta dos povos e comunidades tradicionais (registrada na fala de Maria Emília Pacheco) é precária, e é um desafio a ser enfrentado. E informou que tal tema passou para o Gabinete da Secretaria para ser diretamente dialogado com o Secretário, da mesma forma que está sendo tratado pela ministra e interagindo com as diversas áreas, levando-se em conta as diversas especificidades das comunidades.

Quanto aos marcos legais, o Conselheiro salientou que também não têm solução única. Customizar a política pública é a melhor coisa a fazer, pois cada política tem seu próprio marco legal. Para concluir, o palestrante falou que a pauta do SISAN é muito mais ampla que a da Secretaria, e esta não tem como trazer todos os temas do SISAN para si, pois nunca vai conseguir fazê-lo, e nem é sua pretensão.

- Agrotóxicos

Silvia do Amaral Rigon (Conselheira da sociedade civil da UFPR) fez a leitura de uma Nota de Repúdio do Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos, por entender como ilegais a iniciativa unilateral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em autorizar a importação e o uso de agrotóxico formulado à base de Benzoato de

Emamectina, como também a iniciativa do Governo do Estado da Bahia em autorizar o uso do referido produto em seu território, porque são contrárias ao conjunto de normas referidas no texto e põem em risco a saúde das pessoas e o meio ambiente, com potencial de danos irreversíveis ou de difícil reparação.

Ata comentada

Apesar de relatos referentes a problemas de implementação – sobretudo ao nível de estado e município - e financiamento do SISAN, a fala do conselheiro suplente do MDA pouco contribuiu para criar alternativas para esses problemas, pois se limitou a dizer o que a pauta dos povos indígenas, por ser uma questão complicada, foi passada para o gabinete da secretaria de governo da presidência; e a justificar que a pauta do SISAN vai além da secretaria, daí a dificuldade de se avançar em determinados temas.

Por sua vez a pauta dos agrotóxicos se limitou a uma leitura de uma nota de repúdio e de uma exposição de motivo que seria encaminhada ao governo, não havendo nenhum tipo de dialogo entre estado e sociedade em relação a essa temática que foi colocada como prioritária pela 4ªCNSAN.

Data: 07.08.2013

Pauta: Direitos territoriais e patrimoniais dos indígenas e quilombolas e Soberania Alimentar na Amazônia

- Direitos territoriais

Francisco Cordeiro Barbosa e Carla Gonçalves Pereira (Convidados representantes das comunidades em Brejo dos Crioulos) relataram os problemas enfrentados por seus Povos, em função das disputas territoriais existentes em suas regiões, que traz como consequência, dentre outras, a insegurança alimentar de todos.

Luciano Mariz Maia (Convidado representante da 6ª Câmara do Ministério Público Federal) ponderou que a luta em defesa dos índios é difícil e dos quilombolas muito mais, porque a situação jurídica dos quilombolas é sempre mais contestada. Colocou como conquista exitosa para a luta a Constituição de 88, os valores acrescentados pelos compromissos internacionais do Brasil na Comunidade das Nações e a Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho.

Antônio Ricardo Domingos da Costa (Conselheiro da sociedade civil da APOINME), coordenador da CP6, fez a leitura de um documento com um apanhado sobre a questão de segurança alimentar dos povos indígenas no Brasil, reforçando que esta questão está diretamente ligada à garantia da territorialidade.

Edgard Aparecido de Moura (Conselheiro da sociedade civil da APN), coordenador da CP5, reforçou a necessidade de aceleração do processo de reparação fundiária para com as populações tradicionais dos povos indígenas e comunidades quilombolas do Brasil por parte do Governo Federal com políticas voltadas para a questão e com um Judiciário que cumpra as Leis existentes.

Carlos Mário Guedes de Guedes (Convidado Presidente do INCRA) destacou o diálogo como uma boa referência de que o Governo está tratando com seriedade o tema. Informou que o INCRA pretende estabelecer uma Mesa de acompanhamento mensal, principalmente, para a questão dos direitos territoriais quilombolas, convidando o CONSEA a participar.

Colocou que o Governo defende a manutenção do Decreto 4887 (decreto que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos), e que é preciso verificar alguns elementos de avaliação a serem feitos na estratégia de implementação do processo de regularização, apontando que há um descompasso entre a expectativa do direito gerada nas comunidades quilombolas com o relatório antropológico e todos os passos seguintes da regularização, que ele entende que esteja relacionado à complexidade do processo.

Informou o esforço que a Secretaria do Patrimônio da União está desenvolvendo com o INCRA para regularizar em terras federais e comunidades quilombolas, bem como com alguns Governos Estaduais com a ideia do INCRA aportar recursos financeiros para viabilizar o processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas em terras públicas estaduais. Colocou que foi determinado que os chefes operacionais da área de vistorias e avaliações de imóveis avaliem 175 imóveis que estão dentro de territórios quilombolas no segundo semestre de 2013 e início de 2014 para que os ajuizamentos sejam concluídos. Apontou ser muito importante que a sociedade civil se manifeste e auxilie no controle social e no aperfeiçoamento da ação do Governo.

Maria Augusta Boulitreau Assirati (Convidada Presidenta Interina da FUNAI) falou sobre a atuação da FUNAI, que teve o seu marco legal a partir da Constituição de 88, quando a sua

política passou a visar a autonomia dos povos indígenas. Colocou como ponto forte, que antecede a política de autonomia dos povos indígenas, o debate sobre a terra. Falou das dificuldades e entraves do processo para garantir efetivamente a posse plena das áreas demarcadas para os povos indígenas. Comentou sobre a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas, que foi uma conquista dos próprios indígenas.

Ressaltou que o debate está posto e que é possível melhorar e avançar no processo de demarcação de terras. Explicou que há muitas propostas na tentativa de avançarem no tema, mas que a FUNAI tem o posicionamento de que promover mudança na Constituição Federal é um retrocesso e que o Decreto 1775 (decreto que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas) não deve ser alterado. E que o que é necessário é melhorar os procedimentos internos na FUNAI, dando mais publicidade aos processos e ampliando cada vez mais o debate com a integração de vários atores que possam contribuir com o tema.

Maria Emília Lisboa Pacheco (Presidenta da FBSAN) concordou com a Sra. Maria Augusta, reforçando que a opção política de reconhecer que estão em uma sociedade pluriétnica e que é dever do Estado o reconhecimento do direito das populações - à luz dos princípios do Direito Humano à Alimentação, da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional, de forma que o acesso a terra e os direitos territoriais das populações são condições *sine qua non* para que esses direitos sejam assegurados - foi reafirmada no debate no CONSEA.

- Soberania Alimentar na Amazônia

Leticia Luiza (Conselheira da sociedade civil da COIAB) e Kátia Cilene (Presidenta do Consea Estadual do Amapá) fizeram a leitura das Propostas das Comissões Permanentes do Consea ao Estado Brasileiro sobre Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia e Gênero. O documento tratou de propostas sobre direitos humanos para os povos das águas e das florestas afetados direta ou indiretamente pela expansão do agronegócio, objetivando garantir os direitos territoriais e patrimoniais na Amazônia, assim como a sociobiodiversidade e políticas públicas, financiamento, ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural e educação, bem como tratou da regulamentação e fiscalização e mercados locais e institucionais.

O documento também tratou da agrobiodiversidade e do acesso aos recursos genéticos e fortalecimento da inserção de mulheres e jovens nas cadeias produtivas da

sociobiodiversidade e sua agregação de valor. Além disso, tratou da garantia de mobilidade para os povos ribeirinhos, com transporte gratuito para os povos que vivem na Amazônia, bem como da reforma urbana nas cidades da Amazônia Legal.

Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) ponderou em relação ao documento apresentado, considerando o risco de não se registrar nele ações de políticas públicas, em especial aquelas que envolvem a agenda de segurança alimentar na Amazônia. Por isso, a luta é manter e consolidar o que já foi feito, disse ela. Para isso é necessário fazer referência no texto de que o Brasil é o País que mais registrou e garantiu áreas de preservação de sociobiodiversidade no mundo.

Como contribuição, a ministra considerou importante não apontar genericamente a necessidade de fomentar compras institucionais ou avançar na construção de cadeias da sociobiodiversidade, mas sim citar a construção da PGPM-Bio - Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade, uma conquista importante do Governo Lula. Também disse que é necessário que se agregue a ela outras políticas, pois ela só não dá conta de construir um mercado que garanta preço justo e fortalecimento de cooperativas de comunidades extrativistas, indígenas e população ribeirinha que trabalha com produtos da sociobiodiversidade.

A ministra seguiu falando do Marco Regulatório que alterou o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, que prevê a compra e prioriza produtos da sociobiodiversidade, dizendo que a dificuldade se dá por não haver produção suficiente. Por isso é necessário construir estratégias para o fortalecimento das questões de manejo e da assistência técnica.

A ministra anunciou que a FUNAI e MDA estão abrindo chamadas públicas de assistência técnica específica para as comunidades indígenas, no entanto, essas chamadas têm dado vazias porque não tem assistência técnica voltada para as especificidades exigidas. Para o documento, ela considerou necessário listar desafios com relação à distribuição de produtos e à assistência técnica e manejo. Chamando atenção para a necessidade de se debruçar sobre o manejo, e, da mesma forma, registrar no documento o avanço das compras públicas.

A ministra discordou do texto, considerando que o CONSEA deveria se basear em argumentos e evidências científicas reais e concretas e não em artigos de jornal. Isso para dizer que a parte do documento onde menciona a expansão de cana-de-açúcar na Amazônia

deve ser corrigido, pois o Presidente Lula sancionou um decreto proibindo a plantação de cana-de-açúcar no bioma amazônico, no bioma pantaneiro e na Bacia do Alto Paraguai.

No mesmo sentido, o Banco Central vedou a concessão de créditos para produção de cana-de-açúcar nessas regiões. Portanto solicitou que o CONSEA se posicione contrariamente à alteração da lei que proíbe a plantação da cana nas regiões já mencionadas, pois a modificação dessa lei coloca em risco a sociobiodiversidade da Amazônia, ao mesmo tempo em que solicitou apoio ao Decreto do Presidente Lula.

A ministra esclareceu também que o Brasil elaborou um Zoneamento Agroecológico da Palma no Brasil, regulamentando a expansão do produto no bioma amazônico, vedando a plantação em qualquer área que não seja antropizada, e estimulando a produção em áreas degradadas. Foi estabelecido que o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar não exclua os agricultores familiares da produção da palma. Também disse ser temerário afirmar no documento que a palma está aumentando o preço da mandioca no Brasil.

Eduardo Amaral Borges (Conselheiro suplente da sociedade civil da FBSAN) falou da importância do documento e da oportunidade do diálogo da Sociedade Civil com o Governo sobre programas para tornar o Brasil um país modelo de desenvolvimento sustentável. Em relação à cana, disse que apesar da proibição, no Acre está em pleno vapor a produção de etanol, com uso de agrotóxicos nos plantios, inclusive tendo comunidades suspeitas de intoxicação por esses produtos químicos.

Conselheiro Di Araújo (sem identificação) reafirmou que existe o plantio de cana de-açúcar no Estado do Acre. E por isso os colonizadores estão alugando suas terras para as empresas de álcool, e colocando seus gados na Reserva Extrativista Chico Mendes, causando grandes problemas na região.

Paulo Gonçalves (Conselheiro Presidente do CONSEA/TO) informou que tem três usinas de etanol instaladas no Estado do Tocantins. E a projeção do PPA – Plano Plurianual 2012/2015 é que chegue a 24, com 600 mil hectares de cana-de-açúcar plantados. Também disse que há um processo violento de produção de dendê em territórios quilombolas no Pará. E, ainda, que 90% dos recursos destinados ao agronegócio, no Estado do Tocantins, são financiados pelo Governo Federal.

Cátia Cilene (Conselheira Presidenta do CONSEA/AP) falou da importância do manejo, dizendo que o Amapá tem uma área imensa de plantação de eucalipto e mineradoras devastando as terras e prejudicando a produção da agricultura familiar da região, causando conflitos agrários. A Conselheira disse reconhecer o que Governo Lula fez pela região, mas é preciso políticas públicas efetivas, com responsabilidade e garantias de direito.

Ministra Tereza Campello (Conselheira do poder público do MDS) esclareceu que parte das questões levantadas ela concorda; e que não é recomendada a expansão do dendê no Pará, respondendo à fala do conselheiro Paulo Gonçalves.

Sobre o Estado do Tocantins, disse que a usina que existe ali é antiga, e o Governo não pode fechá-la. Porém o que aconteceu foi a proibição da expansão das usinas. E se a usina está expandindo suas atividades, ela está descumprindo a lei. Portanto isso não é só uma questão de insegurança alimentar ou de intoxicação das áreas, mas de descumprimento da lei. E sendo ilegal, deve ser combatido enquanto tal.

Falou que se o Estado do Tocantins tem um problema antigo com a produção de etanol com a usina Álcool Brás, anterior ao Zoneamento Agroecológico. Portanto a ministra aconselhou tomar as medidas necessárias. Ao mesmo tempo, aconselhou que o documento especificasse as áreas que estão sofrendo com a expansão da cana-de-açúcar no bioma Amazônico.

No caso da expansão do dendê, está na parte do documento que fala sobre agricultura familiar, dentro do capítulo sobre a expansão do desmatamento, que não está certo, pois a legislação vedou produzir o dendê no Brasil em área desmatada, desde 2008.

Tatiana Deane de Abreu Sá (Convidada Doutora em Ecofisiologia Vegetal e Pesquisadora da EMBRAPA) fala sobre as especificidades da Soberania Alimentar na Amazônia e sobre as atividades da Embrapa na região da Amazônia Legal.

Paulo Guilherme Cabral (representante do conselheiro do poder público do MMA e da CAISAN) apresentou as ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia.

Ata comentada

Nessa plenária foram discutidos os direitos territoriais indígenas e a soberania alimentar na Amazônia. Teve a presença dos presidentes do INCRA e da FUNAI. A fala dos

presidentes dos respectivos órgãos reforçaram tudo aquilo que já tem sido feito pelo INCRA ou pela FUNAI para garantir o processo de demarcação de terras indígenas.

Já no tema da soberania alimentar na Amazônia houve um debate mais intenso acerca de determinadas questões. Após a leitura de um documento contendo as propostas das comissões do CONSEA para a promoção da soberania e segurança alimentar na região amazônica, a ministra Tereza Campello do MDS empreendeu um crítica ferrenha aos conselheiros, por não revelarem nesse documento os avanços que o governo tem promovido naquela região através das políticas públicas.

Esse fato confirma mais uma vez a nossa tese de que o governo tem utilizado o espaço do CONSEA para valorizar os seus feitos e prestar contas das suas ações, mais do que debater problemas pontuais que demandam resolução. Como se vê nos diálogos, apesar dos inúmeros problemas que impedem a consolidação da soberania alimentar na Amazônia, poucas vias foram abertas para contornar a situação.

Nesse sentido os conselheiros da sociedade civil ainda replicaram a fala da ministra, denunciando a expansão do agronegócio naquela região e constatando que, mesmo sendo proibidas legalmente, tem ocorrido a expansão de usinas, mineradoras e plantações de cana de açúcar e de dendê em determinadas áreas. Não obstante a ministra se limitou a dizer que essas práticas são ilegais e como tal devem ser combatidas.

Data: 02.10.2013

Pauta: Consumo Alimentar

Inês Rugani (Convidada Diretora do Instituto de Nutrição da Universidade Estadual do Rio de Janeiro) falou da necessidade de regulação da publicidade de alimentos, principalmente por causa da capacidade que a propaganda tem de persuadir o consumo das crianças. Também demonstrou preocupação com o crescente consumo de produtos ultraprocessados em detrimento de alimentos in natura ou minimamente processados.

A palestrante sugeriu valorizar uma agenda de trabalho forte no sentido de construir o consumo como ação política. A palestrante disse que em outros países há movimentos de boicote a determinados produtos, (deixar de comprá-los) ou ‘baicote’ (comprar para encorajar a produção de determinado produto).

O consumo é uma prática social, portanto, é fundamental entender que o sistema alimentar influencia nas escolhas. Deste modo não se muda o consumo abordando o indivíduo, mas sim os ambientes macros e micros: ambiente físico (onde comprar), ambiente econômico (quanto custa), ambiente político (quais são as regras) e ambiente sociocultural (valores e atitudes).

Ana Paula Bortoletto (Convidada Representante do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC.) falou que a rotulagem e a publicidade de alimentos, o chamado marketing nutricional, são muitas vezes utilizadas pelas indústrias como um instrumento de educação alimentar e promoção da saúde em detrimento dos produtos *in natura*, que não têm rotulagens.

Em relação a isso existem alguns decretos e resoluções que regulamentam o que deve ser apresentado nos rótulos dos alimentos: rotulagem geral, rotulagem nutricional e informação nutricional complementar. Essas Resoluções são elaboradas pela ANVISA e todas elas passam por harmonização do MERCOSUL. No entanto, apesar de existir essas regulamentações, as informações nutricionais não são compreendidas pelo consumidor.

A palestrante informou sobre uma pesquisa que o IDEC realizou este ano, demonstrando que a população brasileira se interessa e busca informações nutricionais nos produtos, mas têm dúvidas e dificuldades em interpretá-las na hora da escolha dos alimentos.

Ela também falou sobre o chamado Semáforo Nutricional, elaborado no Reino Unido, que consiste em identificar, na parte frontal da embalagem, a quantidade de calorias dos alimentos por cores: vermelha, amarela e verde. A expectativa - e já existem resultados direcionados para isso - é que tal estratégia facilite a compreensão do consumidor em relação às informações sobre o produto, não só a quantidade de calorias, mas o teor de açúcares e seus riscos para a saúde.

A publicidade dos alimentos é um dos instrumentos mais poderosos que as empresas têm para convencer o consumidor, no entanto, frequentemente essas informações são distorcidas e apelativas. A legislação brasileira já traz um arcabouço legal que poderia ser interpretado como uma regulação da publicidade como um todo, inclusive de alimentos: a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, que já trazem a questão transversalmente quando se trata do direito humano à alimentação adequada, em relação à proteção da criança; e o Código de Defesa do Consumidor, que traz regulamentações específicas em relação à publicidade.

Além das regulamentações, também existem diretrizes nacionais e internacionais que sinalizam para a necessidade de regulamentar a publicidade de alimentos, como é o caso do Plano Nacional de Segurança Alimentar, a Política de Alimentação e Nutrição, o Plano de Ações Estratégicas para Doenças Crônicas, e as Recomendações da Organização Pan-Americana de Saúde, mas que necessitam de regulamentação da publicidade de alimentos voltada ao público infantil.

A oradora informou que a ANVISA teve uma iniciativa de desenvolver uma Resolução em relação à publicidade, mas foi suspensa pelas associações das indústrias, questionando o papel da ANVISA nessa área. A indústria avalia que não há necessidade de normas do poder público, e que a auto-regulação é suficiente, no entanto, a palestrante entende que essa medida não funciona.

Por fim, segundo a oradora, a avaliação e as ações em prol da regulamentação, fiscalização da rotulagem e publicidade de alimentos são ações estratégicas que fazem parte de um conjunto de ações necessárias para reverter o quadro de saúde da população brasileira, juntamente com a promoção de atividades físicas, educação alimentar e adequação dos produtos.

Arnoldo Campos (representante da CAISAN e secretário do SESAN/MDS) faz um balanço das ações governo destacando os resultados positivos e a evolução dos indicadores do sistema de segurança alimentar, inclusive com o aumento do poder aquisitivo da população e o acesso à alimentação. Também foi mencionado a importância da política de valorização do Salário Mínimo.

Patrícia Jayme (Convidada Coordenadora-Geral de Alimentação e Nutrição do MS) esclareceu que, em relação à agenda de regulação da publicidade de alimentos e rotulagem, a ANVISA e outros atores do Poder Executivo fizeram uma proposição da Resolução 24/2010, que dispõe sobre a propaganda e a oferta de alimentos. E embora essa Resolução tenha sido questionada judicialmente por diferentes setores da indústria de alimentos, esse questionamento não partiu somente desses setores. Pois essa foi também a posição inicial da Advocacia Geral da União, ao dizer que essa Resolução deveria ser revogada, questionando a legitimidade da Agência Nacional de Vigilância Sanitária de dispor sobre o assunto. Por isso há a necessidade de se ter um marco legal que ampare a ANVISA na execução de ações de regulação da publicidade.

Michele Lessa (Convidada da CAISAN) falou, entre outras coisas, da necessidade de se conseguir aprovar um Projeto de Lei em apoio à ANVISA na atuação dela sobre regulação da publicidade.

Ana Paula Bortoletto (Conselheira suplente da sociedade civil do IDEC) reforçou a fala sobre os ultraprocessados, dizendo que é importante se preocupar não só em promover o consumo de alimentos saudáveis, mas também em ter mecanismos de alerta à população contra o alto consumo de ultraprocessados.

Sobre a rotulagem e publicidade, falou que existem inúmeras questões que devem ser trabalhadas, como a lista de ingredientes que aparecem nas embalagens, que não detalha todas as informações do produto.

Ata comentada

Vê-se que o consumo alimentar é encarado aqui do ponto de vista dos estímulos externos dados ao consumidor. E os principais problemas detectados foram referentes à publicidade e rotulagem de alimentos, sobretudo no que diz respeito ao público infantil, como foi citado pela convidada do IDEC Ana Paula Bortoletto.

Apesar do objetivo principal da plenária ter sido trazer o debate para o interior da IP para que os conselheiros se apropriassem do tema, permitindo assim a elaboração de propostas mais concretas sobre o consumo alimentar no Brasil; o que notamos mais uma vez foi a incapacidade dos atores do governo de criar soluções ou apontar saídas para os problemas relatados referentes à rotulagem ou mesmo à resolução elaborada pela ANVISA (RDC N° 24 de 15 de junho de 2010).

Assim a fala de Patrícia Jayme, do Ministério da Saúde, foi voltada para justificar que ANVISA não tinha competência legal para intervir nas ações de regulação de publicidade, e por isso a resolução elaborada pelo referido órgão foi barrada. Portanto mais uma vez é justificada uma ação governamental – de barrar a resolução – ao invés de criar saídas para resolver o problema posto em discussão, relacionado à publicidade de alimentos.

Vale ressaltar que a saída que ela propôs foi a criação de um marco legal para que ANVISA pudesse intervir nos assuntos referentes à publicidade. Mas não ficou claro em nenhum momento o posicionamento do governo em relação a esse tema, visto que foi a própria Advocacia Geral da União que vetou a resolução.

Data: 28.05.2014

Pauta: Pesca Artesanal

Marcelo Cardona (representante da conselheira do poder público do MDS) fez referência à solenidade realizada no Palácio do Planalto onde a presidenta Dilma assinou vários decretos que representavam reivindicações antigas das várias instâncias, entre elas o CONSEA, como também à agricultura familiar. O Secretário Cardona destacou que novas medidas vêm sendo estudadas: novo crédito para reforma agrária; renegociação de dívidas dos agricultores em adiantada tramitação no Congresso Nacional; e a manutenção das taxas de juros subsidiadas pelo Governo Federal.

Eduardo Lopes (Conselheiro do poder público do Ministério da Pesca e Aquicultura) destacou que não teria como falar em agricultura familiar sem falar da pesca, e que não se produz pescado sem gerar postos de trabalho, renda e desenvolvimento. Segundo o ministro, o projeto de cessão de uso das águas para os pescadores artesanais vai aumentar a produção e garantir o acesso ao pescado, e o que o papel do pescador artesanal está intimamente ligado à sustentabilidade.

O ministro Eduardo destacou que o grande objetivo do ministério é introduzir o peixe na merenda escolar e que para isso o Ministério da Pesca e Aquicultura está oferecendo assistência técnica em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e o crédito por meio do Plano Safra que disponibilizou mais de quatro bilhões para o custeio e o desenvolvimento do setor, além das fábricas de gelo, entrepostos, terminais e os complexos de piscicultura sendo construídos em diversos pontos do País.

Antônio Carlos Sant'Ana Diegues (Convidado professor doutor da Universidade de São Paulo) destacou, entre outras coisas, três grandes problemas que os pescadores enfrentam: diminuição drástica de pescado em várias áreas, sobretudo na área costeira; a especulação imobiliária, e a política governamental de áreas protegidas, que, segundo ele, é prejudicial ao pescador artesanal.

Josemar Alves Durães (Convidado do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil) iniciou sua fala destacando as dificuldades das pescadoras e pescadores para exercerem seu ofício, tais como o barramento do Rio São Francisco; a carcinicultura (criação

de camarões em viveiros); a desterritorialização dos pescadores; política energética com a construção de várias barragens e outros.

O senhor Josemar enfatizou que diante de tantas ameaças, o setor decidiu construir uma campanha nacional pela realização dos territórios das comunidades tradicionais pesqueiras objetivando fortalecer ou provocar a resistência entre as comunidades, garantindo o direito ao território e sensibilizando a sociedade sobre a realidade dos pescadores e a ameaça aos recursos naturais. Segundo ele, o Brasil carece de política séria à altura da importância social e econômica do segmento que envolve mais de um milhão e quinhentos mil pescadores e pescadoras. Falou ainda da necessidade de regularizar os territórios das comunidades tradicionais pesqueiras.

Edgar Moura (Conselheiro da sociedade civil da APN e coordenador da Comissão de População Negra e Povos e Comunidades Tradicionais-CP5) enfatizou que o CONSEA considera válida e proveitosa a aproximação entre o Ministério da Pesca e Aquicultura e a Secretaria do Patrimônio da União para elaborar a instrução normativa no sentido de permitir uso de áreas da União para atividade de pesca.

Recomendou aos órgãos envolvidos que favoreçam o acesso diferenciado e prioritário a pescadores e pescadoras artesanais, inclusive como forma de promover o aproveitamento sustentável dessas áreas, destacando também a preocupação com os jovens dessas comunidades pescadoras com políticas que lhes garantam meios para a sua permanência nas comunidades de origem.

Luiz Alberto Sabanay (representante suplente da CAISAN do Ministério da Pesca e Aquicultura) destacou algumas dificuldades do setor da pesca: disputa territorial; espaços mal distribuídos que levam à fome e à miséria, dentre outros. Em decorrência disso, o palestrante citou alguns indicativos que estão colocados na agenda do governo para a pesca e aquicultura: a regularização dos espaços; desburocratização, mormente na liberação de créditos agrícolas; inclusão das famílias em relação às medidas de caráter socioambientais, seguro etc.

Nas questões estruturais, o palestrante citou o controle sanitário, o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA); acessos aos territórios. pesqueiros, reservas extrativistas, concessão de espaços físicos em águas públicas; valorização da peculiaridade dos povos e comunidades tradicionais em concessão do direito real de uso e termo de autorização de uso que legitima e garante acesso das comunidades a seus territórios e viabilizam o acesso a

políticas públicas; programas de cooperação com o Ministério da Educação para alfabetização dos trabalhadores da pesca e pescadores artesanais.

Fernando Fagundes (representante do conselheiro do poder público do MAPA) pediu a palavra para explicar como funciona o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), mais especificamente o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos Origem Animal (SISBI).

Maria Emília Lisboa Pacheco (Presidenta da FBSAN) sintetizou as principais reivindicações vindas do plenário: incluir no documento (que se transformou na Exposição de Motivo 003 de 2014, enviada ao governo federal) diagnóstico dos vários tipos de ameaça à pesca artesanal; carcinicultura; expansão da mineração; sobreposição de unidades de conservação; a degradação de ecossistemas aquáticos; necessidade de se fazer análise crítica do modelo dominante que afeta a vida das populações; reforçar o direito das populações e o papel do Estado de respeitar, proteger os titulares de direito, tendo em vista às diretrizes voluntárias, terra, floresta, etc, e uma referência clara à importância da aplicação da Convenção 169 da OIT.

Ata comentada

Nessa plenária houve uma discussão fecunda sobre a pesca artesanal no país, com inúmeras intervenções dos conselheiros e convidados da sociedade civil, que foram resumidas na fala da presidenta Maria Emília Pacheco.

Apesar da presença de representantes do Ministério da Pesca e do MAPA, e o próprio reconhecimento por parte destes atores de que é preciso avançar em determinadas questões, não foi possível identificar nenhum tipo de incorporação das demandas provenientes da sociedade civil. Sendo que todos os questionamentos e problemas levantados foram transformados em uma exposição de motivo, e enviadas à Presidente da República, para posterior análise.

Entendemos que os ministérios não podem resolver determinadas questões - de grande complexidade - em uma plenária do CONSEA, até porque o conselho não é deliberativo, mas mesmo assim não é possível notar nenhum indicativo, por parte dos atores estatais, de que uma ou outra reivindicação levantada pela sociedade civil vai ser efetivamente incorporada. Em verdade os únicos indicativos foram as promessas genéricas feitas pelo representante do

poder público Luiz Alberto Sabanay de que determinados assuntos já estão na agenda do governo.

Data: 24.09.2014

Pauta: Educação Alimentar

Romeu Caputo (Convidado Presidente do FNDE, representando o MEC) salientou a importância da educação alimentar e nutricional em todos os níveis escolares, especialmente na área da educação infantil, destacando a importância do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) na agricultura familiar e no importante papel do FNDE para o repasse de recursos aos estados e municípios para essa finalidade.

Elisabetta Rancine (Conselheira da sociedade civil da UNB) salientou que para a consecução da educação alimentar e nutricional há que considerar desde a dimensão da forma como o alimento é produzido, transformado, transportado, comercializado, e preparado para o consumo humano.

Elisabetta Rancine (Conselheira da sociedade civil da UNB) apresenta as propostas advindas das comissões. Dificuldades e desafios: pouca informação sobre as políticas para educação alimentar e nutricional; os movimentos e CONSEAs não estão se apropriando das ações; a questão de EAN (Educação Alimentar) precisa ser mais debatida e difundida entre os profissionais que lidam com alimentação, como as merendeiras por exemplo.

Entre as propostas, constatou-se que o tema fica muito restrito ao MEC e deve ser ampliado e debatido em outras áreas e secretarias de governo. Falou-se na necessidade de fortalecimento do PSE (Programa Saúde na Escola), e da retomada e valorização da educação no âmbito do programa da alimentação do trabalhador (PAT).

O conselheiro Renato Maluf (Conselheiro da sociedade civil da FBSAN) disse estar de acordo com a recomendação (recomendação nº 008 de 2014 que solicita ao governo o fortalecimento do PAT), mas sugeriu que o referido tema não ficasse limitado à recomendação, mas que fosse agregado à agenda do CONSEA.

Anelise Rizzolo (Conselheira da sociedade civil da ABRASCO) expressou-se de acordo com a fala anterior, salientando sua convicção de que o PAT seria um programa que precisaria ser resignificado na perspectiva da segurança alimentar e nutricional e que o momento era

oportuno para incorporá-lo aos debates futuros. A senhora Regina reiterou que seria importante dar ênfase não só à questão do valor nutricional, biológico e da saúde, mas também às mudanças na questão alimentar do trabalhador e que isso estaria literalmente ligado às mudanças das relações entre patrão e empregado.

Em atenção às falas dos conselheiros Renato e Anelise, a senhora Elisabetta (UNB) explicou que os ministérios envolvidos na questão do PAT estariam trabalhando na alteração da regulamentação do programa e que, após isso, entendia-se a possibilidade de fazer uma discussão mais ampliada, e explicou que o conselheiro Renato Maluf estaria sugerindo acrescentar um parágrafo ao texto dizendo que o CONSEA também manifestava interesse de manter essa discussão para ampliar e contextualizar o programa na reestruturação.

Clarice Traversini (Convidada diretora de Currículos e Educação Integral do MEC) discorreu sobre as ações que estão sendo realizadas pela Diretoria de Currículos e Educação Integral e que estava naquele momento em discussão a base nacional comum curricular, ressaltando que o FNDE seria o local apropriado para fomentar e ampliar essa discussão. A diretora Clarice se colocou à disposição do CONSEA para estar presente para discutir mais consistentemente as questões de educação alimentar que pudessem impactar diretamente com as ações do CONSEA.

As conselheiras Elza Franco e Sônia Lucena (Conselheiras da sociedade Civil da UFCE e do CFN) enfatizaram que a ausência do ministro da Educação em uma plenária discutindo o tema educação alimentar estava sendo muito ressentida

Renato Maluf (Conselheiro da sociedade civil da FBSAN) fez um esclarecimento e uma proposta. O esclarecimento seria referente à dimensão política do CONSEA, advertindo que a presença de um ministro de Estado a uma plenária simbolicamente representaria uma expressão de prioridade política e que seria a primeira vez que um ministro de Estado, em onze anos, não teria comparecido às plenárias do conselho. A proposta seria que fosse mencionada mais nas recomendações a importância do tratamento do equipamento escola, pois as escolas talvez fossem o equipamento público mais capilar da sociedade brasileira.

Ribamar (Conselheiro da sociedade civil da Ação da Cidadania) reafirmou as palavras dos conselheiros anteriores referentes à ausência ministerial e registrou que foi discutido nas CP5 e CP6 a necessidade de não dissociar a questão do consumir e o produzir, sobretudo na questão da educação alimentar e nutricional.

Anelise (Conselheira da sociedade civil da ABRASCO) propôs que o CONSEA pudesse incorporar nas recomendações e nas exposições de motivos, a perspectiva de promoção de um debate para construir uma política de educação permanente em segurança alimentar e nutricional, para identificar melhor essas dimensões, responsabilidades, incluindo o Ministério da Educação e os outros atores correlatos.

Maria Alaídes (Conselheira da sociedade civil da ASSEMA) cumprimentou os expositores da mesa pelas experiências relatadas e realçou a importância de priorizar alimentos saudáveis na alimentação, sobretudo produtos regionais.

Ana Paula Bortoletto (Conselheira suplente da sociedade civil do IDEC) reforçou a necessidade de discussão sobre a questão da regulação dos alimentos, rotulagem e publicidade, pois as empresas multinacionais estão interferindo diretamente nessa questão.

Albaneide (Convidada do FNDE, representando o MEC) destacou os programas que estão sendo tratados com relação à educação alimentar, enfatizando o Guia do Livro Didático, o GT de Quilombolas, o GT dos Indígenas. Ela reiterou que estava ali na plenária representando o ministro da Educação que não pôde comparecer por ter agenda fora de Brasília, mas que a recomendação do ministro seria que se discutisse orçamento específico para educação alimentar e nutricional.

Ata comentada

Nessa reunião a ausência do ministro de educação foi muito contestada, por se tratar de um tema relacionado a essa pasta. Ainda assim os representantes do MEC presentes fizeram intervenções fundamentalmente voltadas para valorização das ações do ministério.

Por outro lado, as questões mais pontuais levantadas pela sociedade civil, como a necessidade de reformular e fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) – que inclusive deu origem a uma recomendação enviada ao governo – não recebeu nenhuma atenção.

Data: 26.11.2014

Pauta: Segurança Alimentar nos centros urbanos

Christiane Gasparini (Conselheira da sociedade Civil da FBSAN) discorreu sobre a trajetória do tema agricultura urbana e periurbana, sugerindo, ao final de sua apresentação, que a

CAISAN pudesse criar um comitê técnico para tratar especificamente desse tema, com identificação e monitoramento das ações nos diversos ministérios.

Lorena Fernandes (Convidada representante da Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana) relatou a experiência da Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana (AMAU), na região metropolitana de Belo Horizonte, que trabalha diretamente com a sociedade civil no cultivo de hortas caseiras e mobilização da população para a necessidade de uma alimentação adequada.

Marcelo Munaretto (Convidado superintendente de abastecimento de Curitiba/PR) fez exposição sobre a integração das várias ações de segurança alimentar em curso no Executivo municipal de Curitiba.

Patrícia Jaime (Coordenadora geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde) cumprimentou os palestrantes dizendo que as três experiências municipais, São Paulo, Belo Horizonte, região metropolitana, e Curitiba, vêm ao encontro da intersecção entre o SUS e o SISAN, pois a agricultura urbana se relaciona com a saúde na perspectiva de um consumo alimentar saudável.

Ana Júlia (Conselheira suplente da sociedade civil da IBFAN) destacou os bancos de leite humano dentro dos desafios urbanos de agricultura e da importância desse alimento para a saúde humana.

José de Ribamar (Conselheiro da sociedade civil da Ação da Cidadania) fez referência à fala dos palestrantes quando foi mencionada a questão da ruralização da cidade e, do inverso, a questão da desruralização do campo que, no entendimento dele, são fenômenos que implicam na concepção e na luta pela integração de mercados, desafio da segurança alimentar e nutricional dos centros urbanos. O conselheiro Ribamar também ressaltou a insegurança alimentar do sistema carcerário e a necessidade de certificação do que é efetivamente equipamento público de segurança alimentar e nutricional.

Regina Nogueira (Cota Mulangi) (Conselheira suplente da sociedade civil do Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Povos de Terreiro) falou que seria muito importante avançar e garantir a discussão de agricultura urbana e periurbana para que a cidade não ficasse cativa dos grandes aviários, dos grandes produtores de alimentos com hormônios e outras questões.

Christiane Gasparini (Conselheira da sociedade Civil da FBSAN) salientou que a questão da agricultura urbana mereceria um debate mais aprofundado pela característica intersetorial do tema.

Maria Emília (Presidenta da FBSAN) ponderou que o exercício que estava sendo feito naquele momento mostrava a inovação de uma proposta que aliaria vários campos desde a relação entre segurança alimentar e o SUS, a interseção com o MDS na potencialização do Bolsa Família, como também da regulação da ocupação do espaço urbano e um maior contato com o Ministério das Cidades porque, segundo ela, uma proposta de agricultura urbana e periurbana ajudaria a humanizar a vida na cidade.

Por fim Maria Emília acolheu a proposta de criação de um Comitê Técnico na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional para aprofundamento do tema, sugerindo que o comitê pudesse utilizar-se de documentos já debatidos nos grupos de trabalhos do CONSEA que conteriam uma problematização de conceito, diretrizes, normativas.

Ata comentada

Assim como os temas do consumo ou da educação alimentar, a questão da segurança alimentar nos centros urbanos é relativamente nova. Portanto a sociedade civil não tem um *know-how* ou uma experiência comparável a outros temas como a regularização fundiária – tendo em vista que o tema da reforma agrária é uma bandeira de luta clássica dos movimentos sociais do campo.

Então essas são plenárias de mais aprendizado e compartilhamento de opiniões que vão definir com mais clareza os contornos da temática em questão. O Comitê proposto para o aprofundamento da discussão sobre agricultura urbana foi criado em 2015, ano que também foi criado a PL 906 pelo deputado federal do PT de Minas Gerais, Padre João, com o objetivo de instituir a Política Nacional de Agricultura Urbana, que atualmente encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados.

Porém nessa reunião predominaram as falas do setor da sociedade civil, não havendo nenhum debate específico com os atores estatais, mas apenas uma maturação da temática por parte dos representantes da sociedade civil.

Portanto foi possível notar na descrição das atas acima que na maioria das vezes que os representantes estatais falam durante as reuniões plenárias é com o objetivo de justificar

um dado posicionamento dos órgãos ou instituições a que pertencem (vide as falas dos representantes do INCRA e da FUNAI, e a da própria ministra Tereza Campello, na plenária sobre Direitos Territoriais e Soberania na Amazônia).

Quando não é para justificar uma decisão previamente tomada, quase sempre a fala dos representantes do poder público é para valorizar os avanços que o governo tem promovido em determinadas áreas (vide a plenária sobre o semiárido, por exemplo) ou para fazer promessas genéricas de que vai incorporar as reivindicações da sociedade civil (vide a plenária sobre o Brasil sem Miséria ou sobre a Pesca Artesanal).

Notamos também que inúmeros questionamentos dos conselheiros da sociedade civil acabam ficando sem nenhum tipo de resposta, como ocorreram nas plenárias sobre o RIO+20, a Política de abastecimento e o orçamento na área de SAN. Sem contar que na maioria das vezes os ministros, que são os titulares do cargo de conselheiro, mandam seus representantes – que em tese tem menor poder de decisão – para participar das plenárias.

Nesse sentido também é sintomático da falta de compromisso do poder público com CONSEA o fato de que a CTNBIO, um órgão vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, responsável por autorizar a pesquisa e o uso comercial dos transgênicos no país, nunca ter marcado presença nas reuniões do Conselho, nem mesmo nas plenárias sobre agrotóxicos, apesar da 4ª CNSAN ter elegido o combate ao uso indiscriminado de transgênicos e agrotóxicos como objetivo prioritário na busca pela efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil (BRASIL-CONSEA, 2011).

Em um estudo do IPEA (2012) sobre o CONSEA na visão de seus conselheiros já tinha sido demonstrado a necessidade de reservar mais tempo para a sociedade civil nas discussões em pauta, principalmente quando se tratar de temas mais polêmicos. Segundo os próprios Conselheiros “as falas das autoridades que apresentam programas e prestam contas ao CONSEA deveriam ser mais curtas, priorizando o debate com os conselheiros”. O estudo do IPEA ainda diz:

Os próprios conselheiros sugerem “pautar” (incluir) temas que consideram polêmicos, mas necessários para a garantia do (Direito Humano à Alimentação Adequada) DHAA no Brasil. Temas como a situação – não só alimentar – dos povos indígenas, reforma agrária, uso indiscriminado dos agrotóxicos, má qualidade da alimentação e obesidade infantil foram os mais citados. São temas necessários de serem melhor discutidos e aprofundados para o aperfeiçoamento do próprio papel do CONSEA (BRASIL-IPEA, 2012)

Também foi constatado no estudo a baixa presença e participação do poder público nesses espaços, o que para os conselheiros demonstram a falta de interesse dos gestores públicos com espaços de consulta popular, transformando espaços que deveriam ser de diálogos, devido a sua composição de partilha de poder, em espaços de monólogos em que somente a sociedade civil demanda, sem uma contrapartida do poder público.

Posto isso, vamos passar a analisar agora a outra maneira que o CONSEA tem de interpelar o poder público, a saber, através dos pareceres que envia ao Executivo e ao Legislativo, com o objetivo de averiguar se o Conselho exerce algum tipo de controle sobre as decisões que são tomadas nessas esferas e cumpre assim a sua função de órgão de monitoramento e fiscalização das ações públicas de SAN.

3.2. O CONSEA como espaço de controle social

Como foi demonstrado no tópico 2.3 o CONSEA é um órgão de controle social ligado diretamente ao Presidente da República. Isso permite ao Conselho uma comunicação direta com o Executivo Federal. Porém como tem a função de acompanhar e monitorar as ações de Segurança Alimentar e Nutricional no país, o CONSEA também se reporta constantemente ao Legislativo com o objetivo ora de barrar projetos de leis que ameaçam a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), ora de estimular o trâmite das leis que visam garantir a consecução de direitos fundamentais para a área de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os pareceres do Conselho em relação às decisões que ocorrem no âmbito do sistema político estão registrados nas exposições de motivos e nas recomendações enviadas ao Executivo Federal e ao Legislativo. O teor desses documentos é bastante diverso, o que dificulta fazer um balanço preciso das reivindicações do CONSEA que foram efetivamente incorporadas pelo Estado. Isso não só porque os documentos envolvem uma gama variada de assuntos, mas também porque o Conselho faz muitas propostas genéricas, difíceis de mensurar em uma pesquisa empírica.

Deste modo esse trabalho optou por buscar um critério objetivo que permitisse inferir qual a capacidade do CONSEA de influenciar e controlar as decisões políticas referentes ao tema da SAN. E logo os pareceres do CONSEA em relação às legislações que estão em vigor, ou em trâmite no Legislativo, apareceram como a maneira mais viável de verificar essa efetividade.

Em uma análise dos documentos enviados ao governo, averiguamos que o CONSEA frequentemente emite pareceres favoráveis ou contra determinadas leis ou projetos de leis, ora aconselhando vetos presidenciais ora solicitando arquivamento de PLs e PECs na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

Com o intuito de verificar a receptividade do sistema político em relação aos pareceres do CONSEA ou, em outras palavras, a capacidade do CONSEA de influenciar e controlar as decisões que ocorrem no âmbito do sistema político; vamos descrever as principais legislações interpeladas pelo Conselho.

Primeiramente vamos discorrer sobre o conteúdo da legislação, depois sobre a situação em que se encontra, e por último sobre as recomendações e as justificativas dadas pelo Conselho para fundamentar seu posicionamento. Com isso pretendemos verificar se as reivindicações do CONSEA foram efetivamente atendidas pelo presidente em exercício ou pelo congresso nacional no primeiro mandato do governo Dilma.

Constatamos um total de 23 pareceres do CONSEA sobre legislações que estão em curso, sendo 07 enviadas ao Executivo e 16 ao Congresso. Desse universo, somente a PEC 38/1999 do senado, juntamente com a PL 5575/2009 e a PEC 237/2013 da câmara, foram arquivadas, coincidindo assim com o pedido de arquivamento feito pelo CONSEA.

Porém mesmo nesses casos, que representa pouco mais de 10% do total, é difícil estabelecer uma relação direta entre recomendação do Conselho e decisão do Congresso. Isso porque essas três propostas de leis e emendas constitucionais receberam pareceres favoráveis dos relatores das Comissões e foram arquivadas devido ao término da legislatura. Como sabemos, tanto a Câmara como o Senado determina que sejam arquivados os projetos que se encontram em tramite, sujeitos à apreciação das Comissões ou do plenário, ao final de toda legislatura.

Portanto nenhuma destas legislações receberam pareceres definitivos das Comissões se posicionando contrárias ao projeto, e muito menos votação no plenário. E ainda que tivessem sido acatadas pelas Casas representariam uma minoria dentro do universo total de legislações interpeladas pelo CONSEA, o que demonstra a baixa capacidade do Conselho de interferir no curso das decisões tomadas no sistema político tradicional.

Posto isso, vamos nos debruçar primeiramente sobre os pareceres e recomendações enviadas ao Executivo Federal. Em seguida analisaremos os documentos enviados ao

legislativo e, por ultimo, ao judiciário. Toda a documentação abarcada nesse trabalho está disponível no site do CONSEA Nacional. Como já disse, possivelmente existem mais documentos que estão no acervo do Conselho, mas que não consegui acessar, apesar das inúmeras solicitações que fiz por e-mail ou telefone. Na maioria das vezes fui advertido a procurar no site.

Dentre as legislações enviadas à presidência da república estão a Portaria 2498/2011 do Ministério da Justiça, a Portaria 419 de 2011, substituída pela Portaria Interministerial número 60 de 2015, o Código Florestal de 2012, a Portaria 303/2012 AGU, Decreto 7957/2013, PLV 25 de 2013 e a PL 7735 de 2014. Segue abaixo a descrição das respectivas legislações:

- **Portaria 2498/11**

Resumo: Regulamenta a participação dos entes federados no âmbito do processo administrativo de demarcação de terras indígenas

Situação: *Em vigor*

Parecer do CONSEA: Na exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA pede a revogação da Portaria n° 2.498, de 31 de outubro de 2011, do Ministério da Justiça, que altera as regras de identificação e delimitação de terras indígenas do Decreto n° 1.775, de 09 de janeiro de 1996, permitindo aos entes federativos participar dos estudos de reconhecimento das terras indígenas, que é uma das condicionantes do Acórdão de Homologação do caso Raposa Serra do Sol.

Aqui cabe uma breve explicação, pois o caso da terra indígena Raposa Serra do Sol ganhou repercussão nacional pelo fato do seu processo demarcatório ter se estendido por anos, até finalmente ter sido homologado pelo presidente Lula em 2005 e, posteriormente, levado ao STF devido a uma ação popular impetrada pelos senadores da república Augusto Affonso Botelho Neto e Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti.

A terra indígena da Raposa Serra do Sol, localizada no estado de Roraima, é uma área que abriga diversas comunidades indígenas ancestrais. Entretanto a área também é objeto de disputa de fazendeiros por ser explorada há anos por grandes proprietários rurais da região. A União, por intermédio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), tem elaborado, desde a década de 90, um relatório de identificação da terra para fins de identificação e demarcação da

região. Finalmente em abril de 2005 o Ministério da Justiça editou a Portaria nº 534, definindo os limites da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol. Em seguida a decisão foi homologada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva através do Decreto de 15 de abril de 2005.

Contestando a validade desta resolução, os senadores Augusto Affonso Botelho Neto e Francisco Mozarildo de Melo Cavalcanti entraram com uma ação contra União, pedindo a suspensão dos efeitos da portaria nº 534 de 2005 do Ministério da Justiça, bem como do decreto homologatório do Presidente da Republica, alegando que a reserva em área continua, i.e., retirando-se aos não índios da referida área e pondo fim à exploração econômica dos fazendeiros na região; traria prejuízos para o Estado roraimense, sob os aspectos comercial, econômico e social, e comprometeria a segurança e soberania nacional.

Porém em março de 2009, o STF decidiu favoravelmente pela constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena em questão, estabelecendo prazos para a retirada dos não índios do local e determinando dezenove condicionantes que atribuía uma série de direitos à União sobre a reserva indígena, limitando assim o usufruto absoluto da terra pelos índios. Entre as condições impostas pela Suprema Corte, dizia-se que era “assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observadas a fase que se encontrar o procedimento”.

Entretanto, em outubro de 2013 o STF decidiu que esta resolução não teria efeito vinculante, não se estendendo, portanto, a outros litígios que envolvessem terras indígenas. Daí o questionamento do CONSEA em relação à Portaria 2498 que permanecia referendando uma norma que foi expressamente anulada pela Justiça.

Além disso, o Decreto nº 1.775, de 09 de janeiro de 1996 determinava que a demarcação de terras indígenas, seria realizada por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, assessorada por um antropólogo de qualificação reconhecida. Já os estudos e o levantamento fundiário, necessários à delimitação, seriam realizados, quando necessário, conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico.

A Portaria nº 2.498 (questionada pelo CONSEA), por sua vez, obriga a FUNAI a “intimar os entes federados” (nos quais se localizem as terras indígenas ainda não demarcadas), permitindo assim participação dos estados e municípios em um procedimento

que antes era competência exclusiva da União. Com isso abre precedente para a negociação de interesses sobre terras que, dentro dos princípios constitucionais, não são negociáveis, mesmo que se situem nos limites de um município e de um estado específico.

- **Portaria 419/2011 substituída pela Portaria Interministerial número 60 de 2015**

Resumo: Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA

Situação: *Em vigor*

Parecer do CONSEA: Na exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA pede *revogação* Portaria Interministerial nº 419, de 28 de outubro de 2011 que restringe o prazo de órgãos e entidades da administração pública para os licenciamentos ambientais de empreendimentos de infraestrutura que atingem terras indígenas.

- **Código Florestal**

Resumo: Estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Situação: *Em vigor com veto parcial*

Parecer do CONSEA: Na Exposição de Motivos 004/2012 o CONSEA pede *veto integral* ao Projeto de Lei do Código Florestal. Com a aprovação do texto a proteção da faixa de vegetação das matas ciliares e ao redor das nascentes será reduzida a patamares insignificantes, o que representa sério risco à segurança hídrica do País, O texto, também, flexibiliza as normas referentes à Reserva Legal e, ao contrário de determinar a recuperação de Áreas de Preservação Permanentes (APP), consolida a ocupação irregular de áreas protegidas e impõe à União legitimar a degradação promovida, como se fossem “benfeitorias”.

Ao atentar contra lógica e a Justiça, propondo ampla anistia para crimes ambientais do passado, o Projeto de Código Florestal não só chancela, mas premia com a impunidade ações criminosas cujas consequências já podem ser percebidas em várias regiões do país. Ademais, a proposta da Câmara representa um grande retrocesso em, no mínimo, mais três aspectos sensíveis: primeiro, retira a proteção aos chamados apicuns e salgados, parte dos mangues, os quais não seriam mais considerados Áreas de Preservação Permanentes; segundo, cria dificuldades para a fiscalização ao proibir a divulgação das informações constantes no Cadastro Ambiental Rural, facilitando, assim, o acesso ao crédito rural para os proprietários que promovem o desmatamento e a degradação ambiental. Um terceiro ponto consiste na transferência, da União para os estados, da competência para legislar sobre as regras de reflorestamento das margens dos rios, o que impediria, por exemplo, a construção de um marco institucional nacional em prol da proteção de rios que abastecem, muitas vezes, mais de uma ou duas unidades da Federação.

- **Portaria 303/2012 da Advocacia Geral da União (AGU)**

Resumo: Dispõe sobre as salvaguardas institucionais às terras indígenas conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Petição 3.388 RR.

Situação: *Em vigor*

Parecer CONSEA: Na Recomendação 007/2012 e na Exposição de Motivos 003/2013, o CONSEA pede revogação da Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012, considerando que esta Portaria interrompe os avanços obtidos e retrocedem no campo da segurança alimentar e nutricional e da garantia dos direitos indígenas assegurados pela Constituição Federal, principalmente no que se refere à realização de processos de consulta aos povos indígenas e à competência de demarcação de terras.

- **Decreto 7957/2013**

Resumo: Regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental

Situação: *Em vigor*

Parecer CONSEA: Na exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA pede revogação do Decreto nº 7.957, de 13 de março de 2013, que altera o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, e legaliza a intervenção e a repressão militarizada a todo e qualquer ato de resistência dos povos indígenas contra a invasão de seus territórios por obras de infraestrutura.

- **PLV 25 de 2013 que virou Lei 12.873 de 2013**

Resumo: Trata, dentre outras medidas, de novos procedimentos para autorização de produção, importação, liberação comercial e uso de agrotóxicos na agricultura, em situação epidemiológica que indique risco iminente de introdução de doença exótica ou praga quarentenária ausente no País, ou haja risco de surto ou epidemia de doença ou praga já existente.

Situação: *Em vigor com veto parcial aos artigos 3, 21 e 48.*

Parecer CONSEA: Na Exposição de Motivos 005/2013 o CONSEA pede *veto parcial ao artigo 53*. O caput do artigo 53 do PLV, ao conceder ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) poderes que subjugarão as competências de órgãos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), flexibiliza normas definidas nas Leis nº 8.171/1991 e nº 7.802/1989, e o Decreto nº 5.741/2006, que regem o tema, de forma a preservar e resguardar a saúde humana e o meio ambiente. Destaca-se, ainda, que o referido PLV não prevê os critérios ou definição legal para o termo “autorização emergencial temporária”, o que será aplicado, em cada circunstância, de acordo com o poder discricionário concedido ao MAPA. O § 2º do referido artigo poderá gerar interpretação de que está autorizada, sem necessidade de teste e avaliação, produtos importados e o § 3º retira a obrigatoriedade de registro desses produtos nos órgãos previstos no art. 3º da Lei 7.802/1989, o qual determina que “Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura”.

- **Projeto de Lei nº 7735/2014 virou Lei Ordinária 13123/2015**

Resumo: Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético; sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado; sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; e dá outras providências.

Situação: *Em vigor com veto parcial, aprovado em regime de urgência*

Parecer CONSEA: Na exposição de Motivos 006/2014 e 009/2014 o CONSEA pede *a retirada, pelo menos, da urgência* do Projeto de Lei nº 7735/2014, considerando que é

fundamental para garantir a realização de audiências públicas com a participação da sociedade civil, principalmente os povos e comunidades tradicionais diretamente impactados pelo projeto, o que possibilitaria uma análise mais cuidadosa do PL e seu consequente aperfeiçoamento. Mais tempo para o debate também servirá para concertação de consensos que poderão viabilizar a aprovação do projeto rapidamente.

A partir da descrição dos pareceres do CONSEA enviados ao Executivo é possível notar que, não obstante o CONSEA seja um órgão de assessoramento direto da presidência da república, os aconselhamentos dados raramente são acatados pelo governo. Nesse caso em específico, nenhuma recomendação do Conselho foi integralmente aceita e incorporada pela presidente, o que demonstra a baixa capacidade da instituição participativa de influenciar as decisões políticas.

Posto isto analisaremos se esse diagnóstico é mantido quando tratamos dos pareceres enviados ao Congresso. Aqui vamos descrever as legislações que seguiram um rumo contrário às recomendações dadas pelo Conselho: foram 13 de um total de 16.

Dentre as legislações que o CONSEA solicitou arquivamento podemos destacar a PL 1610/1996, a PEC 215 de 2000, a PL 4148 de 2008 que foi aprovada na Câmara e hoje tramita no Senado como a PL 34/2015, e a PLP 227 de 2012. Em relação aos projetos que foi solicitado a aprovação imediata, destacamos por um lado a PL 5921 de 2001, a PL 1.637/2007, a PL 3571 de 2008, a PL 7447 de 2010 e a PEC 320 de 2013, enviados a Câmara dos Deputados; e por outro lado, a PL 489 de 2008, a PL 196 de 2007, a PL 150 de 2009, e a PL 144 de 2012, todas enviadas ao Senado. Segue abaixo a descrição das respectivas legislações:

- **PL 1610 de 1996/ Autor: Senador Romero Jucá (PFL/RR)**

Resumo: Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas

Situação: *Em trâmite* aguardando parecer do Relator na Comissão Especial destinada a proferir o parecer do referido projeto.

Parecer CONSEA: Na Exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA recomenda *a retirada* do Projeto de Lei nº 1.610, de 11 de março de 1996, que dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas.

- **PEC 215 de 2000/ Autor: Almir Sá (PPB/RR)**

Resumo: estabelece a competência exclusiva ao Congresso Nacional de aprovar a demarcação das terras indígenas e ratificar as demarcações já homologadas.

Situação: *Em trâmite* com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à referida PEC.

Parecer CONSEA: Na Exposição de Motivos 003/2012 e 006/2013 o CONSEA pede a *retirada* da PEC 215, de 28 de março de 2000, que estabelece a competência exclusiva ao Congresso Nacional de aprovar a demarcação das terras indígenas e ratificar as demarcações já homologadas. Avalia-se que a aprovação da PEC 215/2000 terá como resultado a paralisação do processo de demarcação das terras indígenas, conseqüentemente, favorecendo a ampliação da concentração da posse e propriedade da terra no país. Dessa forma, conquistas democráticas consagradas na Constituição de 1988 serão ameaçadas, destacando-se seu artigo 231 que reconhece os direitos dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, e estabelece a competência da União para demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

- **PL 4148/2008 na Câmara, que atualmente tramita como PL 34/2015 no Senado/ Autor: Luis Carlos Heinze (PP/RS).**

Resumo: Altera a Lei de Biossegurança para liberar os produtores de alimentos de informar ao consumidor sobre a presença de componentes transgênicos quando esta se der em porcentagem inferior a 1% da composição total do produto alimentício.

Situação: *Aprovado* na Câmara e *em trâmite* no Senado com parecer contrario da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Parecer CONSEA: No ofício nº 401 de 2012 o CONSEA pede *a rejeição da votação* do Projeto de Lei nº 4.148, de 2008, de autoria do Deputado Luis Carlos Heinze, bem como a *extinção de seu regime de urgência*, elencando uma série de razões, dentre as quais podemos destacar: o referido projeto descumpra o direito à escolha e à informação, assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor no artigo 6º, incisos II e III, e no artigo 31; o referido projeto descumpra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do

Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança que demanda que os países membros adotem medidas para assegurar a identificação de organismos vivos geneticamente modificados nas importações/exportações, destinados à alimentação humana e animal para tornar obrigatória a adequada identificação das cargas a partir de 2012 (decisão BSIII/10, item 7); e o referido projeto revoga o Decreto 4.680/2003 que respeita o direito dos consumidores à informação e impõe a rastreabilidade da cadeia de produção como meio de garantir a informação e a qualidade do produto.

- **PLP 227 de 2012/ Autores: Homero Pereira (PSD/MT), Reinaldo Azambuja (PSDB/MS), Carlos Magno (PP/RO), João Carlos Bacelar (PR/BA), Luis Carlos Heinze (PP/RS), Giovanni Queiroz (PDT/PA), Nilson Leitão (PSDB/MT), Marcos Montes (PSD/MG), Roberto Balestra (PP/GO), Valdir Colatto (PMDB/SC), Domingos Sávio (PSDB/MG), Paulo Cesar Quartiero (DEM/RR), Josué Bengtson (PTB/PA), Oziel Oliveira (PDT/BA), Francisco Araújo (PSD/RR), Jerônimo Goergen (PP/RS).**

Resumo: Regulamenta o § 6º do art. 231, da Constituição Federal de 1988 definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas.

Situação: *Em trâmite*, apensado ao PLP 260 de 1990 do senador do PFL de Tocantins (hoje DEM) Carlos Patrocínio que dispõe sobre a exploração das riquezas materiais do solo, dos rios e dos lagos em terras indígenas. Aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

Parecer CONSEA: Na Exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA pede *a retirada* do Projeto de Lei Complementar nº 227, de 29 de novembro de 2012, que define os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de Terras Indígenas. O Conselho manifesta sua preocupação com o teor do Projeto de Lei Complementar nº 227, de 29 de novembro de 2012, cuja aprovação foi defendida por setores da Casa Civil e da Advocacia Geral da União. Pois o referido Projeto de Lei, caso aprovado, poderá legalizar a exploração de um determinado território indígena por latifundiários, obras de infraestrutura, projetos de mineração e outras formas de violação de direitos.

- **PL 5921 de 2001/ Autor: Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR)**

Resumo: Proíbe a publicidade / propaganda para a venda de produtos infantis.

Situação: *Em trâmite*, aprovada pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) e Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). Matéria *arquivada ao final da 54ª Legislatura*, em janeiro de 2015, e desarquivada em fevereiro do mesmo ano a pedido do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).

Parecer CONSEA: Na Recomendação 012/2013 o CONSEA recomenda ao Deputado Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara dos Deputados, e ao Deputado Décio Lima, presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a imediata designação de um relator para o Projeto de Lei nº 5.921/2001 e *a priorização em sua tramitação*, tendo em vista o direito humano fundamental à alimentação, à proteção constitucional, prioritária e absoluta dos direitos das crianças, e os direitos básicos dos consumidores à informação e à proteção contra publicidades enganosas e abusivas.

- **PL 1.637 de 2007/ Autor: Carlos Bezerra (PMDB/MT)**

Resumo: Dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.

Situação: *Em trâmite* aguardando Parecer do Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). *Rejeitado* pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC). Matéria *arquivada ao final da 54ª Legislatura*, em janeiro de 2015, e desarquivada em fevereiro do mesmo ano a pedido do deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT).

Parecer CONSEA: Na Recomendação nº 013/2012 o CONSEA recomenda aos Deputados Federais que *aprovem* o Projeto de Lei Nº 1.637/2007 e seus apensados que propõem a regulação da publicidade de alimentos, tendo em vista que informar a população sobre os riscos relacionados ao consumo excessivo de alimentos não saudáveis significa abraçar a responsabilidade de oferecer um ambiente favorável à vida e à saúde da população.

- **PL 3571 de 2008/Autor: Poder Executivo**

Resumo: Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI, e dá outras providências.

Situação: *Em trâmite*, aprovado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), e rejeitado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).

Parecer CONSEA: Na Exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA pede *a aprovação* do Projeto de Lei nº 3.571, de 12 de junho de 2008, que cria o Conselho Nacional de Política Indigenista e do Projeto de Lei nº 7.447, de 8 de junho de 2010, que garante a implementação da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, como política de Estado.

- **PL 7447 de 2010/ Autor: Luiz Alberto (PT/BA)**

Resumo: Estabelece as diretrizes e os objetivos para as políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

Situação: *Arquivada ao final da 54ª Legislatura*, em janeiro de 2015.

Parecer CONSEA: Na Exposição de Motivos 006/2013 o CONSEA pede *a aprovação* do Projeto de Lei nº 7.447, de 8 de junho de 2010, que garante a implementação da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, como política de Estado; tendo em vista que as iniciativas de adequação das políticas públicas de caráter universal às especificidades desses povos não são suficientes para superar as dificuldades de acesso às políticas e de realização de seus direitos. Isso ocorre em razão do processo de elaboração de políticas públicas e sua execução, que se manifesta, dentre outras dimensões, no arcabouço legal do Estado brasileiro, a exemplo do que ocorre nos instrumentos de repasse de recursos públicos, de execução, de processo licitatório, de prestação de contas de ações e programas. Em especial, destaca-se que os prazos do ciclo orçamentário, bem como os normativos jurídicos e processuais para titulação, demarcação e regularização fundiária foram construídos sem considerar a perspectiva da diversidade cultural, territorial e étnica das populações. A partir dessa matriz legal brasileira, qualquer política pública destinada aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais sofre limitações legais para atender às suas especificidades, seus modos de produção e organização social. Nesse sentido, enquanto uma nova legislação específica não for desenhada e aprovada,

a criação e a implementação de programas e ações sob a égide do marco legal atual continuará alcançando resultados pouco significativos.

- **PEC 320 de 2013/ Autor: Nilmário Miranda (PT/MG)**

Resumo: Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.

Situação: *Em trâmite*, pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A PEC foi *arquivada ao final da 54ª Legislatura*, em janeiro de 2015, e desarquivada em junho do mesmo ano a pedido da deputada Janete Capiberibe (PSB-AP).

Parecer CONSEA: Na recomendação nº 003/2014 o CONSEA - considerando entre outros motivos a necessidade de garantir a representatividade dos povos indígenas, cuja população, segundo o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de 817 mil brasileiros (as) e cujas terras correspondem a mais de 12% do território nacional - recomenda à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara Federal a *aprovação* da Proposta de Emenda à Constituição nº 320/2013, que cria vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.

- **PL 489 de 2008/ Autor: Cristovam Buarque (PPS/DF)**

Resumo: Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para determinar que os rótulos das embalagens dos alimentos tragam identificação de cores, de acordo com a composição nutricional

Situação: *Em trâmite*. Matéria *arquivada ao final da 54ª Legislatura*, em dezembro de 2014, e desarquivada em março de 2015 a pedido do senador Cristovam Buarque (na época pertencente ao PDT/DF).

Parecer CONSEA: Na recomendação nº 006/2013 o CONSEA - considerando a existência de diversos Projetos de Lei (PL) que buscam regulamentar a publicidade de alimentos, inclusive dirigida à criança, e se relacionam com os temas da alimentação saudável, proteção da saúde da população, informação do consumidor, prevenção de obesidade e doenças crônicas, tais como os Projetos de Lei 196/07, 489/08, 150/09, 144/12, dentre outros, e considerando a necessidade de construção de um marco legal específico sobre a regulação da publicidade de alimentos, além das leis atualmente existentes, de forma a reafirmar o papel dos órgãos

estatais competentes para regular a matéria - recomenda aos representantes do Poder Legislativo que priorizem a tramitação dos Projetos de Lei que propõem a regulação da publicidade de alimentos não saudáveis, tendo em vista o direito humano fundamental à alimentação e os direitos básicos dos consumidores à informação e a proteção contra publicidades enganosas e abusivas.

- **PL 196 de 2007/ Autor: Jayme Campos (DEM/MT)**

Resumo: Acrescenta § 3º ao art. 6º da Lei nº 8.918, de 14 de julho de 1994, para determinar que os rótulos das bebidas que menciona especifiquem o teor calórico nelas contido e apresentem frase de advertência quanto aos riscos da obesidade infantil.

Situação: Arquivada. Matéria arquivada ao final da 54ª Legislatura em dezembro de 2014.

Parecer CONSEA: Na recomendação nº 006/2013 o CONSEA - considerando entres outros motivos a insuficiência de informações e estratégias de comunicação adequadas e confiáveis sobre os produtos alimentícios anunciados por meio da publicidade, e que o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) assegura o direito básico do consumidor à informação, inclusive veiculada por meio de publicidade, sobre as características de produtos e serviços de forma correta, clara, precisa, e também sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores (art. 6º, III); e proíbe toda publicidade enganosa (art. 37, §1º) e a abusiva, dentre elas a que “se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança” e “que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (art. 37, §2º) - recomenda aos representantes do Poder Legislativo que priorizem a tramitação da PL 196 de 2007.

- **PL 150 de 2009/ Autora: Marisa Serrano (PSDB/MS)**

Resumo: Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para regulamentar a propaganda de alimentos.

Situação: Arquivada. Matéria arquivada ao final da 54ª Legislatura em dezembro de 2014.

Parecer CONSEA: Na recomendação nº 006/2013 o CONSEA - considerando entres outros motivos o impacto negativo à saúde, das massivas estratégias de comunicação mercadológica veiculadas em diversos meios (televisão, rádio, revistas, jornais, mídia externa, internet, espaços públicos, materiais didáticos, etc), e formatos (anúncios, promoções, jogos, merchandising, oferta de brindes, etc.), para promoção de alimentos industrializados e

ultraprocessados com altos teores de sódio, açúcar, gorduras e bebidas de baixo valor nutricional, que tem como objetivo ampliar as vendas, sem informar adequadamente o consumidor sobre os riscos do seu consumo excessivo e habitual - recomenda aos representantes do Poder Legislativo que priorizem a tramitação da PL 105 de 2009.

- **PL 144 de 2012/ Autor: Senador Eduardo Amorim (PSC/SE)**

Resumo: Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para vedar a promoção e a comercialização de refeição rápida acompanhada de brinde, brinquedo, objeto de apelo infantil ou bonificação.

Situação: Desde 2013 a matéria encontra-se *em tramite* na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) sob a relatoria do senador Ciro Nogueira do PP/PI.

Parecer CONSEA: Na recomendação nº 006/2013 o CONSEA - considerando a existência de diversos Projetos de Lei (PL) que buscam regulamentar a publicidade de alimentos, inclusive dirigida à criança, e se relacionam com os temas da alimentação saudável, proteção da saúde da população, informação do consumidor, prevenção de obesidade e doenças crônicas - recomenda que o legislativo priorize sua tramitação da PL 144/12.

Deste modo chegamos a um total de 13 legislações que o CONSEA solicitou uma coisa e o Congresso decidiu outra. Ou simplesmente ainda não decidiu, visto que muitas das legislações que o Conselho pediu prioridade na tramitação se “arrastam” no Legislativo ao longo dos anos.

Vimos também que muitas matérias foram arquivadas ao final da legislatura, o que significa que os aconselhamentos do CONSEA pouco surtiram efeito, no que diz respeito ao controle dos fluxos das decisões que ocorrem nas instituições representativas tradicionais.

Portanto o CONSEA além de ter sido utilizado pelo governo basicamente como um espaço de prestação de contas, também não tem conseguido exercer a sua função de órgão de controle social⁸ sobre as ações públicas que afetam a área de segurança alimentar e nutricional.

⁸ Segundo Moroni “controle social” está associado à ideia de “participação política que exerce efetivo controle sobre os atos governamentais na órbita da coisa pública”.

Considerações finais

Vimos que o debate recente sobre a necessidade do aumento da participação nas democracias contemporâneas foi retomado, na teoria e na prática, durante a segunda metade do século XX, em oposição a um modelo de democracia vigente nas sociedades ocidentais, centrado unicamente no voto.

Contudo as teorias que enfatizaram o papel da participação nos regimes democráticos atuais não eram exatamente contrárias ao sistema representativo tradicional. Em verdade elas tinham como objetivo conferir uma maior legitimidade a este sistema através do aumento da participação social nas decisões políticas. Participação e representação, portanto, eram vistas como complementares para a consecução da legitimidade democrática, tanto na versão “participacionista” de Pateman e Macpherson, como na visão “deliberacionista” de Habermas.

Portanto, no âmbito da teoria democrática, “participar” significava “participar” em outros momentos da vida política além do período eleitoral. No caso da democracia participativa, “participar” envolvia não apenas “participar em outros momentos”, mas também em outras esferas da vida social. Pois de acordo com essa concepção a democracia não era somente um regime político, mas um modelo de vida em sociedade. Logo não poderia existir um regime político efetivamente democrático se não houvesse uma sociedade também democrática.

Por isso Bobbio (1997) afirmou, ainda nos anos 80, que - em um contexto em que o sufrágio tornou-se universal, isto é, estendeu-se, ou tende a estender-se para todos os cidadãos, abarcando setores historicamente excluídos como mulheres e analfabetos - o índice de desenvolvimento democrático não poderia ser mais medido pelo número de pessoas que tinham o direito de votar, mas pelo número de instâncias (indústria, escola, etc.) em que se exercia o direito de voto, ou o direito de participar.

Foi Jürgen Habermas, já na última década do século passado, quem direcionou os holofotes da participação diretamente para democratização do próprio sistema político representativo, nos fornecendo categorias importantes – como sociedade civil e esfera pública - para pensarmos com mais propriedade os canais de participação que se desenvolveram no Brasil a partir da promulgação da constituição de 88, como os conselhos de políticas públicas.

Não obstante, desde quando surgiu na teoria democrática, o termo participação sempre esteve vinculado à ideia dos cidadãos exercerem, no mínimo, uma influência sobre as

decisões políticas que lhes afetavam; como nos demonstrou Pateman na sua concepção de *participação parcial* nas indústrias.

Com Habermas, mais especificamente, participar era ter a expectativa de que as demandas da sociedade civil seriam incorporadas pelo sistema político. É certo que o pensador alemão acreditava que o processo de interação entre Estado e sociedade na esfera pública – garantindo-se igualdade formal entre os participantes - seria um processo racional onde prevaleceria “a força do melhor argumento”. E que esse foi o principal motivo de críticas à sua teoria. Mas também é certo que todo o aparato teórico habermasiano foi construído com o objetivo de promover uma maior democratização do Estado, através da elaboração de um modelo de circulação de poder que permitisse que as demandas sociais chegassem (e afetassem) a esfera pública política.

Por este motivo definimos efetividade como a capacidade do CONSEA de exercer influência sobre o sistema político tradicional. Pois esse era o sentido que o termo participação ou, mais especificamente, o incentivo ao aumento da participação social nas democracias contemporâneas, denotava originalmente na teoria democrática.

Assim a pergunta principal que norteou esse trabalho foi a seguinte: afinal a participação social - via CONSEA – tem promovido uma maior democratização do estado brasileiro, no âmbito da segurança alimentar? Uma pergunta que também poderia ser formulada de outra maneira: a participação social – via CONSEA – tem sido efetiva no período analisado?

Deste modo, após a análise das atas e dos pareceres do CONSEA, concluímos que existe pouca correspondência entre as demandas que surgem no âmbito da instituição participativa de SAN e o curso das decisões que ocorrem no sistema político tradicional. O conselho, portanto, é muito pouco efetivo, na medida em que não consegue exercer controle social sobre as ações estatais que afetam a área de segurança alimentar.

Pois, assim como nas plenárias identificamos que o governo mantém seus posicionamentos prévios acerca de determinados assuntos, notamos também que o fluxo das decisões que ocorrem no âmbito do Legislativo parecem não levar em consideração as interpelações feitas pelo CONSEA, haja vista que praticamente não existe correspondência entre o que o Conselho pede e o que é decidido nessas esferas institucionais.

Prova disso foi que o CONSEA não conseguiu barrar nem mesmo as legislações que atingiam decisões já implementadas pelo governo brasileiro – e vistas como avanços consolidados na área de segurança alimentar - como o PDC 1491/2014 que revogou a política nacional de participação social implantada por Dilma (a política de participação decretada por Dilma só consolidava uma prática existente há décadas no Brasil e, como vimos, prevista na constituição de 88); e o PL 4148/2008 que liberou os produtores de alimentos de informar ao consumidor sobre a presença de componentes transgênicos (retirando o famoso “T” amarelo já presente nas embalagens de alimentos que possuem transgênicos) quando esta se der em porcentagem inferior a 1% da composição total do produto alimentício.

Moroni em um texto escrito em 2005 – designado “Participamos e daí?” – ainda no início do governo Lula, já questionava o alcance das formas de participação institucionalizadas na democracia brasileira ao afirmar que a “participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e a um faz-de-conta” e constatar que ela não tem sido um elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas.

Hoje, mais de dez anos depois, mesmo com a imensa proliferação das práticas participativas por todo o território nacional, o diagnóstico não parece ser muito diferente. Na verdade - muito antes de Moroni ou de Lula - Pateman nos seus estudos sobre participação nas indústrias já havia alertado para os perigos da *pseudoparticipação*; onde era criado um ambiente participativo que, no fundo, só servia para ratificar as decisões já tomadas pelos “patrões”.

Sabemos que os conselhos têm um imenso potencial de democratização das relações entre Estado e sociedade, justamente por abarcar em sua estrutura atores de ambos os lados e permitir o diálogo entre eles. Mas enquanto o sistema político tradicional permanecer pouco receptivo às demandas advindas desses espaços, o efeito democratizante desses conselhos continuará muito aquém do que é possível e desejável para o aprofundamento da democracia brasileira.

Bibliografia

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova [online]. 2000, n.50.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Prefácio. In: MARQUES, Ângela. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autentica Editora LTDA, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**: Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. CONSEA. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 SET. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm.

_____. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Salvador, 2011.

_____. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências

BRASIL. IPEA. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de Seus Conselheiros. Redação Renato Carvalheira do Nascimento. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.

CAMBRAIA, Alexander. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro do pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COHEN, J; SABEL, C. Directly-Deliberative Polyarchy. **European Law Journey**, 1997. Disponível em: <http://www3.law.columbia.edu/sabel/papers/DIRECTLY-DELIBERATIVE%20POLYARCHY.pdf>.

COSTA, Christiane e PASQUAL, Mariana. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p.97-108.

DAROLT, Moacir R; LAMINE, Claire; BRANDEMBURG, Alfio. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Revista Agrícolas**, v. 10, n. 2, jun. 2013.

FAO 2014. **The State of Food Insecurity in the World**. Roma, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>.

FARIA, Claudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000.

GOHN, M. G. M. **Conselho Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

HABERMAS, Jurgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Ed. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 1997.

IPEA 2012. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros.** Brasília, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil:** Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

LUBENOW, Jorge Adriano. A categoria da esfera pública em Jürgen Habermas. 2007. Tese de Doutorado - Departamento de Filosofia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. **Kriterion**, Belo Horizonte, nº 121, jun.2010, p. 227-258.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal:** origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

MARQUES, Ângela. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas.** Belo Horizonte: Autentica Editora LTDA, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”. In: **8º Encontro da ABCP**, 2012, Gramado.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 11a ed. São Paulo, HUCITEC, 2008.

MORONI, José Antônio. **Participamos, e daí?** Observatório da Cidadania, nov. 2005.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, p. 11-23, nov. 2005.

NASCIMENTO, Renato C. **O papel do CONSEA na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil**, 2012. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, M. M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1992.

PELAEZ, V.; DA SILVA, L. R. ; ARAUJO, E. B. Regulation of pesticides: A comparative analysis. **Science & Public Policy** (Print), v. 1, p. 1-13, 2013.

PNAD 2014. **Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. IN: SANTOS, B. S (org). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da Democracia revisitada** (vol. 1). São Paulo: Ática, 1994.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALEMIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, Jul. 2009.

SELL, Eduardo. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2006.

VALENTE, Flávio Luiz S. **A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90, no mundo e no Brasil**. Rede Dia Mundial da Alimentação dos Povos de Língua portuguesa: Segurança Alimentar Nutricional e Sustentável, Combate à Fome, Má Distribuição de Renda e Injustiças Sociais, 1997.

ZIMMERMANN, Silvia A. **A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2011. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.