



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro Biomédico

Instituto de Medicina Social

Gabriele Carvalho de Freitas

**Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re)criação do
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no
primeiro Governo Lula**

Rio de Janeiro

2017

Gabriele Carvalho de Freitas

Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Ruben Araujo de Mattos

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/ REDE SIRIUS/ CB/C

F866 Freitas, Gabriele Carvalho de
Da fome a segurança alimentar e nutricional : análise da
(re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e
Nutricional (CONSEA) no primeiro governo Lula / Gabriele
Carvalho de Freitas. – 2017.
126 f.

Orientador: Ruben Araujo de Mattos.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Instituto de Medicina Social.

1. Segurança alimentar – Brasil - Teses. 2. Nutrição e saúde
pública – Brasil - Teses. 3. Políticas públicas - Brasil – Teses. 4.
Fome – Aspectos sociais. I. Mattos, Ruben Araujo de. II.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina
Social. III. Título.

CDU 613.2(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Gabriele Carvalho de Freitas

Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 21 de Fevereiro de 2017

Orientador: Prof. Dr. Ruben Araujo de Mattos
Instituto de Medicina Social – UERJ

Banca Examinadora: _____

Prof. Dr. Martinho Braga Batista e Silva

Instituto de Medicina Social – UERJ

Prof. Dra. Juliana Pereira Casemiro

Instituto de Nutrição – UERJ

Prof. Dra. Tatiana Wargas de Faria Baptista

Fundação Oswaldo Cruz

Rio de Janeiro

2017

DEDICATÓRIA

A Fátima Maria Carvalho de Freitas, minha mãe, a mulher que mais admiro, minha parceira de todo o caminho. A ela, que nos momentos de maior desespero e vontade abandonar tudo, não me deixa esquecer os motivos das minhas escolhas e dos meus sonhos. A ela, que é de luta, aquela que acorda todo dia de madrugada pra vender jornal com um sorriso no rosto e que não desanima, dona de um otimismo de invejar a qualquer um. A ela que é mãe, mulher, filha, irmã, sobrinha, tia, madrinha. A ela que me inspira, que me faz acreditar que eu posso ser tudo o que eu quiser e me lembra disso todo dia. Amo-te demasiadamente.

AGRADECIMENTOS

A Ruben Mattos, meu querido orientador, agradeço por ter me recebido e ter me ensinado o real significado de “brilho nos olhos”. Da importância em estudar e trabalhar com aquilo que faça sentido para nós mesmos, e por ampliar meus olhares sobre o mundo, onde nem tudo é como parece ser.

A minha família, que embarcou nessa comigo, agradeço por todo apoio e incentivo. Fátima, Carlos e Natália, amo vocês e não sei o que seria se vocês não estivessem comigo nessa caminhada.

A meu amado companheiro Alipio, que está presente em minha vida há alguns anos acompanhando minha trajetória e que foi fundamental para que todo o processo de trabalho no mestrado e adaptação nessa cidade fossem mais leves.

A Lucas, Dani e Mari que dividem comigo os dias e todos os momentos de uma vida compartilhada em um apartamento de pós-graduandos ‘perdidos’ no Rio e que não param de render boas histórias de uma rotina nada comum.

A todos os demais amigos, são inúmeras pessoas que me acompanharam esses dois anos, algumas bem de perto, aqui no Rio mesmo, outras nem tanto. Estão espalhadas por Vitória/ES, Maceió/AL, Viçosa/MG, São José dos Campos/SP, Aracaju/SE, Belo Horizonte/MG e tantas outras, um “muito obrigado” enorme por sempre se fazerem presentes.

E por fim, ao Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ) e todos aqueles que o compõe, pela estrutura e conhecimento ofertados. É um prazer enorme e um privilégio fazer parte da história da instituição.

RESUMO

FREITAS, Gabriele Carvalho de. **Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula.** 2017. 126f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Esse trabalho buscou analisar em qual momento da história a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se descolou das ações de combate à fome e se constituiu como um campo de ação política, alcançando através da recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2002, e na promulgação da Lei nº 11.346/2006 conhecida como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sua institucionalidade. Foi realizada uma análise documental que teve como corte temporal documentos que vão de 1986, ano de publicação do relatório final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, até 2004 com a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN). Há indícios que o conceito de SAN foi se forjando em um longo período e adquire uma abrangência e uma complexidade capaz de demandar a construção de um campo de atuação política. Entretanto, durante o período o termo é usado em outros sentidos, ora como objetivo a ser alcançado, ora como meio para alçar outros propósitos, ora com uma preocupação restrita ao acesso aos alimentos básicos. Também pode ver que até 2002 no Programa do Governo Lula havia a ideia de SAN estava fortemente associada a perspectiva do combate à fome, enquanto em 2004 já predomina um conceito que deu base a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Fome.

ABSTRACT

FREITAS, Gabriele Carvalho de. **From Hunger to Food and Nutrition Security: analyses of the (re)creation of de National Council of Food and Nutritional Security (CONSEA) in the first Lula Government.** 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

This work sought to analyze at what point in history the Food and Nutrition Security (FNS) has taken off from the actions to combat hunger and has constituted itself as a field of political action, reaching through the recreation of the *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (CONSEA, National Council of Food and Nutrition Security) in 2002, and in the enactment of Law n°. 11,346 / 2006 known as the *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* (LOSAN, Organic Law of Food and Nutrition Security), its institutionality. A documentary analysis was carried out, which had as a cut-off documents from 1986, year of publication of the final report of the First National Conference on Food and Nutrition, until 2004 with the holding of the Second National Conference on Food and Nutritional Security. There are indications that the concept of Food and Nutritional Security was forged over a long period and acquires a breadth and complexity capable of demanding the construction of a field of political action. However, during the period the term was used in other senses, sometimes as a goal to be achieved, sometimes as a means to other purposes, sometimes with a restricted concern to access to basic foods. Also, can be seen that until 2002 in the Lula Government Program, the idea of Food and Nutritional Security was strongly associated with the prospect of combating hunger, whereas in 2004, a concept that underpinned the construction of the *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (SISAN, National System of Food and Nutrition Security) prevailed.

Keywords: Food and Nutrition Security (FNS). National Council of Food and Nutritional Security (CONSEA). Hunger.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Quadro 1: Lista de documentos analisados.....	26
Quadro 2 –	Representantes da sociedade civil no CONSEA na gestão 1993/94.....	56
Quadro 3 –	Eixos e Prioridades das diretrizes para formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	75
Figura 1	Diagrama com as principais políticas a serem implementadas pelo governo.....	106
Apêndice -	Linha do tempo.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
BIRD	Banco Internacional para reconstrução e desenvolvimento
B.A	Bolsa-Alimentação
B.E	Bolsa-Escola
CMA	Cúpula Mundial de Alimentação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNAN	Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNS	Conferência Nacional de Saúde
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COFECON	Conselho Federal de Economia
EUA	Estados Unidos da América
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FBPC	Frente Brasil Popular pela Cidadania
GT	Grupos de Trabalho
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ICCN	Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome

MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCS	Programa Comunidade Solidária
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PRODEA	Programa de Distribuição de Alimentos
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar
PFZ	Programa Fome Zero
PNRA	Política Nacional de Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SSAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
SESI	Serviço Social da Indústria
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SEST	Serviço Social do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	PARA ENTENDER A CRIAÇÃO DO CONSEA: ELEMENTOS DE UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO.....	13
1.1	A escolha dos "Caminhos" para seguir a análise de políticas.....	23
1.1.1	O caminho das pedras: plano metodológico.....	26
2	A ORIGEM DE "SEGURANÇA ALIMENTAR" NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÕES POLÍTICOS.....	29
3	ENTRE CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROPOSTAS DO GOVERNO DO PT: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE SAN.....	42
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
	REFERÊNCIAS.....	123
	APÊNDICE – Linha do tempo.....	127

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Meu interesse pelo tema, embora reflita inquietudes que remetem a fase da graduação, foi sendo construído após inserção no mestrado em Saúde Coletiva. A formação em nutrição e as experiências de militância vivenciadas na universidade me proporcionaram criar outro olhar acerca da alimentação e os aspectos que a compõe. Tal processo me parecia engessado, centrado no conhecimento biomédico, e que ignora os diversos aspectos que compõe o contexto social ligado à alimentação, assim como dos contextos dos indivíduos. Acreditando que é possível pensar em outras formas de ensino, impulsionada pelas minhas inquietações, e com o desejo de ser docente da área de nutrição busquei o mestrado.

A insatisfação com o trabalho na área de produção em um hospital em Belo Horizonte combinada com o desejo de voltar para a vida acadêmica, foram determinantes na mudança para o Rio de Janeiro e a imersão no mestrado. Assim sendo, a busca pela área Saúde Coletiva acontece por entendê-la como um campo de pesquisa que me permitiria fazer uma aproximação e aprofundamento da relação de nutrição e políticas públicas.

No início do mestrado não tinha certeza do tema que queria pesquisar, idas e vindas, temas que de alguma maneira me despertaram interesse, mais ainda faltava clareza. Foi aí que aconteceu o “I Seminário de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional no Rio de Janeiro”, uma terça-feira em junho de 2015. Ali percebi que era exatamente esse tema que me motivava, pois me fez dar sentido à expressão “brilho nos olhos” ouvida em uma das aulas do professor Ruben Mattos. A forma como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e os temas envolvendo Segurança Alimentar e Nutricional foram abordados e a compreensão de que se trata de um tema que ainda tem muito o que ser explorado, fizeram os olhos brilharem e seguir em um aprofundamento.

Decidido: “Segurança Alimentar e Nutricional” era o grande tema. Entretanto exigia um maior detalhamento “ O que pesquisar sobre isso? ”. Duas disciplinas, uma sobre os arranjos institucionais criados no início do Governo Lula, e outra sobre políticas de alimentação e nutrição e segurança alimentar e nutricional, me fizeram perceber um interesse, quase investigativo, em aprofundar essas análises. Aos poucos chegamos ao CONSEA, trata-se de uma instituição que aparece em dois momentos da história do país, primeiro em 1993 no governo de Itamar Franco, e posteriormente no início do Primeiro Governo Lula (2003 –

2011). O CONSEA materializado no Governo Lula apresentou um novo arranjo institucional ligado diretamente à presidência da república e com uma vasta produção, pois, desde então, tem travado debates em torno de questões como agricultura familiar, uso de agrotóxicos, modelos de produção de alimentos, bem como endossado a formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

1 PARA ENTENDER A CRIAÇÃO DO CONSEA: ELEMENTOS DE UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

Movida pelo interesse no conselho, a construção do projeto se deu através de uma busca exploratória para tentar compreender, a priori, como teria acontecido à construção ou reconstrução do CONSEA no primeiro Governo Lula.

É de conhecimento que na história do país existiram dois CONSEAS. O primeiro criado ainda no governo de Itamar Franco, instituído através do Decreto nº 807 de 22 de abril de 1993. No referido decreto, a política de segurança alimentar é apontada como prioridade absoluta visando uma redução da fome e desemprego, destaca ainda que há necessidade de constituir uma coordenação intersetorial e interinstitucional para que fosse assegurada a coerência e consistência para a programação prevista no conselho, parecendo imprescindível que fosse criada uma instância propositiva em termos de mobilização e articulação das ações voltadas para esse tema. E o segundo logo após Lula ser eleito através da Medida Provisória nº 103 de 1 de janeiro de 2003, onde o conselho já aparece como órgão de assessoramento direto da Presidência da República.

O CONSEA de 1993 é resultado de dois momentos centrais durante o cenário político em que Itamar Franco estava na presidência. O primeiro, uma forte mobilização do Movimento pela Ética na Política que tomou como pauta central a questão da fome. O segundo, foi a proposta realizada pelo Governo Paralelo, sob a coordenação de Lula, que estabelecia a criação de um conselho que pudesse pensar em uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Essa primeira versão do conselho contava com representantes de ministérios do Estado (fazenda, planejamento, orçamento e coordenação da Presidência da República, saúde, educação e desporto, trabalho, bem-estar social e agricultura) e 21 representantes da sociedade civil escolhidos pelo Presidente da República a partir das indicações do Movimento pela Ética na Política. Ele teve seu período marcado pela realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA) em 1994, que ocorreu após forte mobilização do Ação da Cidadania Contra Fome e a Miséria e Pela Vida em conjunto com o Movimento pela Ética na Política, com objetivo de “promover a reflexão e o debate sobre a Segurança Alimentar, identificar alternativas de intervenção e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas que a assegurem.” (MALUF, 2009)

Dom Mauro Morelli, o então presidente do CONSEA em 1993-94, aponta em seu discurso na ICNSA à necessidade de uma articulação com o governo que estava iniciando:

A equipe que participa da coordenação e da presidência dos trabalhos do CONSEA espera que a sociedade brasileira e o novo Governo ratifiquem a **prioridade do combate à fome**. (...). Fundamentada nas contribuições colhidas durante o processo de preparação e realização da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, nossa colaboração será entregue ao Presidente eleito, Senador Fernando Henrique Cardoso. Estamos convictos de que com a solidariedade, parceria e descentralização, o Brasil pode vencer a fome e assegurar pleno exercício da cidadania a todo o povo brasileiro. (I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – Relatório, 1995, p.86, grifo meu)

Essa primeira versão do conselho foi extinta em 1995, por Fernando Henrique Cardoso (FHC), logo após assumir o cargo de Presidente da República, ignorando a possível parceria vislumbrada por D. Mauro bem como objetivos da ICNSA. Maluf (2009) elucida quatro fatores que possivelmente tenham desencadeado esse processo, são eles: a novidade do tema, o caráter de transição do Governo Itamar Franco, a resistência dos controladores da política econômica e a frágil atuação da maioria dos conselheiros. Sua extinção foi considerada um retrocesso no que dizia respeito às questões alimentares, dado que o tema perdeu destaque na agenda do governo FHC (MALUF, 2009).

É interessante observar que o conselho já tinha uma organização intersetorial e participativa, e que a priori é criado com foco no combate a fome e a miséria, e como iremos observar mais adiante, a segunda versão do conselho apresenta uma pauta mais abrangente.

Em 12 de janeiro de 1995 passa a vigorar o Decreto 1.366 que dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária (PCS). Ele contemplaria as áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. Prevê a criação de um conselho consultivo, inicialmente, muito semelhante ao do CONSEA em 1993, porém, a diferença consiste na inclusão dos ministros da justiça, esporte e previdência e assistência social, mantendo os 21 representantes da sociedade civil designados pela Presidência da República, além do secretário executivo do programa. Ele teria por competências a proposição de ações voltadas para a área social, com enfoque no combate à fome e a pobreza, além do incentivo de parcerias das três esferas de governos integradas com a sociedade. Em 25 de março de 1999 entra em vigor o Decreto 2.999, que dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária onde é destacado que o mesmo tem o objetivo de promover diálogo e parceria entre governo e sociedade para enfrentar a pobreza e exclusão, através de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social. Esse conselho, portanto, era composto pelos seguintes ministros: chefe da casa civil, educação, trabalho e emprego e saúde, além de 28 membros da sociedade designados pelo presidente e passa ter

como foco iniciativas que envolvem prioritariamente o desenvolvimento social numa parceria Estado-sociedade e voltado para grupos populacionais vulneráveis e excluídos (BRASIL, 1995; BRASIL, 1999).

Veja que, a partir da análise desses 2 decretos durante o governo de FHC, observa-se um aumento no número de representantes da sociedade civil, e pressupõe-se uma mudança no foco do PCS, visto que inicialmente era pautado o combate à fome e a miséria, depois passa a ser desenvolvimento social associado muito mais a uma ideia de pobreza, do que necessariamente a fome. Além disso, há uma completa extinção do termo “Segurança Alimentar” o que demonstra uma lateralização dessa temática.

Apesar de não serem temas centrais na agenda do governo, tanto a fome quanto a SAN não deixaram de ser pautadas por vários atores durante esse período. Nesse sentido é fundamental que tratemos os dois assuntos de formas distintas, dado que existiram ações diferentes para cada uma delas (BELIK, SILVA e TAKAGI, 2001).

FHC, ao assumir, tratou a fome como uma consequência do processo de produção de pobreza, ou seja, condicionado a renda. Dessa forma, o PCS tinha como objetivo “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.” (Decreto 1.366/1995). Durante a sua gestão houve também a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição¹ (INAN) em 1997 e a manutenção do programa de distribuição de cestas básicas, através do Programa de Distribuição de Alimentos² (PRODEA) (BELIK, SILVA e TAKAGI, 2001).

No que tangia a saúde, houve ações voltadas para o combate às carências nutricionais através do fornecimento de leite e óleo de soja, com o programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais³ (ICCN). Além disso, mas independente de formas organizadas pelo Estado, a Pastoral da Criança realizava a distribuição de multimistura para crianças

¹ Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição: autarquia especial vinculada ao Ministério da Saúde, considerada como um dos componentes dos “projetos impacto” do governo Médici. O INAN constituiu-se um marco para as políticas públicas de alimentação e nutrição, instituindo um conjunto de programas direcionados às populações em situação de insuficiência alimentar e a grupos populacionais considerados de risco, gestantes, crianças e nutrízes, além dos trabalhadores inseridos no mercado formal de emprego (LEMOS E MOREIRA, 2013).

² PRODEA: tinha como objetivo inicial a distribuição emergencial para a população residente em bolsões de pobreza ou em municípios em estado de emergência e acampamentos dos trabalhadores rurais sem-terra de alimentos do estoque público que estiverem em risco de se deteriorar, executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Teve início no governo Collor e ampliou-se no governo de Itamar Franco.

³ ICCN: combater a desnutrição e a deficiência de ferro e vitamina A nas crianças de 6 a 23 meses que apresentassem risco nutricional. As crianças selecionadas recebiam um litro de leite integral ou 120g de leite integral em pó por dia e uma lata de óleo de soja por mês. As prefeituras que implementassem o programa recebiam do Ministério da Saúde R\$ 180 por criança cadastrada.

desnutridas, o que sugere que o ICCN talvez não tivesse contemplando integralmente ao público alvo. O programa foi substituído pelo Bolsa-Saúde, que visava complementar renda com R\$ 20,00 por nutriz, gestante ou criança de até seis anos (BELIK, SILVA e TAKAGI, 2001).

Em 2000 há um corte no orçamento e o que era destinado ao PRODEA, em 2001 deixa de existir. O programa é extinto sob a justificativa de que não contribuía para o combate a fome a miséria, além de prejudicar a economia local visto que não havia a compra de produtos nos pequenos comércios, e foi substituído pelo Bolsa-Alimentação⁴ tinha como objetivo (B.A) e Bolsa-Escola⁵ (B.E) (BELIK, SILVA e TAKAGI, 2001).

O que se vê, portanto, é que há uma evolução na elaboração e objetivo dos programas dado que inicialmente visavam à distribuição física de alimentos, e que posteriormente houve a substituição por programas que proporcionavam um movimento econômico, no caso do B.A e B.E, e o dinheiro só poderia ser gasto com alimentação.

Nesse período em que o CONSEA esteve extinto, houve a realização da Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) em novembro de 1996, em Roma. A CMA teve como objetivo organizar um Plano de Ação cuja meta era reduzir o número de pessoas desnutridas pela metade o que na época eram cerca de 800 milhões de pessoas, o prazo para o cumprimento era ano de 2015. Esse evento produziu um documento que propunha uma definição ampliada do conceito de SAN, que segue abaixo e que foi o norteador do que se construiu na II CNSAN (MALUF, 2009, p.17):

Segurança Alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

Maluf (2009) aponta que o documento da Cúpula apresentou pouca repercussão, dado que o conteúdo foi ignorado no pronunciamento oficial do Ministro da Agricultura, José Eduardo de Andrade Vieira. O que reforça a ideia de que a pauta do governo FHC não adotou como objetivo estratégico na agenda de governo a Segurança Alimentar e Nutricional.

⁴ Bolsa-Alimentação: criado em 2001, tem como público-alvo gestantes, nutrizes, crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, que estejam em risco nutricional. O benefício destinava-se a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até 0,5 salário mínimo per capita, variava de R\$ 15,00 a R\$ 45,00/mês e era condicionado ao cumprimento de ações básicas de saúde tais quais: pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno (BRASIL,2002).

⁵ Bolsa-escola: programa de governo com início em 1995 na cidade de Campinas (SP). Sua população-alvo era famílias compostas por crianças de idade entre 6 e 15 anos e com renda per capita de até R\$ 90,00. O benefício era mensal por criança e o valor variava de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por família. Para receber era preciso que todas as crianças em idade escolar estivessem matriculadas e frequentando a escola, com frequência de no mínimo 85%, a responsabilidade de reportar os números para o governo municipal era da escola (RESENDE e OLIVEIRA, 2008).

A mobilização dos movimentos sociais em nível nacional, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e os comitês da Campanha contra a Fome, em conjunto com articulações estaduais, mantiveram-se atuantes, mesmo com o crescente desinteresse por parte do governo federal. O acúmulo de forças dessas organizações sociais envolvidas com o tema, em conjunto com profissionais que já incorporavam SAN em suas práticas e pesquisadores que cumpria um papel importante no que diz respeito à teoria e difusão do tema nas universidades, foi que em 1998 foi fundado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Ele teve uma missão importante, assim que foi criado houve a eleição de novos governadores, o que viabilizou através de uma articulação do governo e organizações sociais, a criação dos CONSEAS Estaduais, conseqüentemente, ele também passa a ter uma função estratégica na construção do que seria o CONSEA nacional em 2003. É de conhecimento que houve um encontro do Fórum em São Paulo que foi a propulsor da definição de SAN bem como das diretrizes de uma Política Nacional de SAN, posteriormente aprovadas na II CNSAN em 2004 (MALUF, 2009; BRASIL, 2010a).

Em 2001 foi elaborado pelo Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães um documento intitulado “Projeto Fome Zero – uma política nacional de segurança alimentar para o Brasil” sua elaboração partiu da premissa que a fome no país atingiria cerca de 44 milhões de pessoas e com uma proposta de uma agenda organizando ações voltadas para o combate à fome, enfrentando o problema sob a ótica da melhoria do nível de renda da população. Posteriormente, em 2003 esse projeto direcionou a elaboração do “Programa Fome Zero” (PFZ), já mencionado anteriormente (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, BRASIL, 2010a).

Em 2003 acontece à saída de FHC e a posse de Lula, cuja agenda dava destaque as proposições que antes estavam no Governo Paralelo, ou seja, com uma centralidade grande no combate à fome, implementação do PFZ, a unificação programas de transferência monetária de renda, bem como a reconstrução do CONSEA. Houve ainda nesse ano a elaboração da proposta da Emenda Constitucional nº047/2003, pelo então senador Antônio Carlos Valadares do Partido Socialista Brasileiro (PSB) de Sergipe, e indicava uma mudança no art.6º da Constituição Federal, quando a alimentação passaria a se tornar um direito social, aprovada em 2010 com a Emenda Constitucional nº64 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2010b).

A segunda versão do conselho, e a que se propõe a análise do presente trabalho, é a reconstrução do CONSEA que se dá por meio da Medida Provisória nº 103 de 1 de janeiro de 2003 e posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, que dispõe

sobre a organização da presidência e ministérios. Nela encontramos o CONSEA como órgão de assessoramento imediato, como podemos observar no artigo 9º (BRASIL, 2003a; BRASIL, 2003b):

Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete **assessorar** o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano a alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, **em especial o combate à fome** (grifo meu)

Observa-se que combate à fome continua central na agenda, como nos anos anteriores, visto que o “Programa Fome Zero” foi à marca do governo, como veremos a posteriori. No entanto retoma-se o uso da expressão “Segurança Alimentar e Nutricional” e começa-se a falar em direito humano a alimentação. Além disso, é essa lei que apresenta a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), que passa a ter em seu escopo as seguintes competências (BRASIL, 2003b):

- I – formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional;
- II – articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- III – promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição;
- IV – estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2003b)

Ao que parece, a priori, é que as atividades mais práticas são designadas ao MESA. Não fica claro, porém como será o trabalho do conselho em conjunto com esse ministério, dado que há apenas um parágrafo sucinto na lei que se refere ao conselho. Outra observação que cabe destaque é que não há a extinção do PCS, ele passa, através dessa lei, a ser vinculado ao Gabinete do Ministro do Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Em 2004, com a Lei 10.869 de 13 de maio, há uma reorganização da presidência e seus ministérios. Nela há a revogação do art. 26 descrito acima, extinção do Conselho do Programa Comunidade Solidária, extinção do MESA cujos cargos comissionados são alocados no Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), criado pela referida lei (BRASIL, 2004a).

O MDS tinha como áreas competências previstas (BRASIL, 2004^a):

Política nacional de desenvolvimento social
Política nacional de segurança alimentar e nutricional
 Política nacional de assistência social

Política nacional de renda de cidadania

Articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda, de cidadania e de assistência

Articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, a produção alimentar, alimentação e nutrição, a renda de cidadania e assistência social

Orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda e de assistência social

Normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda e de assistência social

Normatização, orientação, supervisão e avaliação de execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social

Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social

Coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda

Aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social do Transporte (SEST) (BRASIL, 2004^a, grifo meu)

É possível, logo identificar, que “Segurança Alimentar e Nutricional” volta para agenda de governo de uma forma bem marcante, mas que ainda era necessária uma maior organização em relação às atribuições de cada órgão, entendendo que há uma relação estreita entre as ações de cada um deles. A justificativa, a princípio, que encontramos para essa falta de clareza é por se tratar de um Governo de Transição e que estavam, portanto, “colocando a casa em ordem”.

Ainda em 2004 tivemos 2 decretos que dispunham sobre a composição do CONSEA. O primeiro Decreto nº 5.079 de 12 de maio estabelece a formação do conselho com quarenta e dois conselheiros e suplentes, designados pelo Presidente da República, que representarão a sociedade civil, e pelos seguintes Ministros do Estado, Secretários Especiais e Assessor Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República: do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; das Cidades; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Saúde; do Trabalho e Emprego; da Integração Nacional; Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República; da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; da Secretaria Especial dos Direitos Humanos; da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Assessor Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República. Fica determinado que o conselho será presidido por um dos membros representantes da sociedade civil, designados pelo Presidente da República, e secretariado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como que os

representantes da sociedade civil terão mandato de dois anos, permitida recondução. Ainda estabelece que terá como convidados permanentes, na condição de colaboradores, representantes: do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição; Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Banco Interamericano de Desenvolvimento; Talher Nacional; Relatoria Nacional do Direito Humano à Alimentação; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios e Frente Nacional de Prefeitos. O segundo decreto desse mesmo ano nº 5.303 de 10 de dezembro, inclui nessa lista o Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2004b; BRASIL, 2004c).

No ano de 2007, 2 decretos passam a ser vigorados. O primeiro Decreto nº 6.272 estabelece uma nova composição do CONSEA, o segundo nº 6.273 cria a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A CAISAN passa então a ser o nome dado ao conjunto dos representantes dos ministérios que difere dos decretos nº 5.079 e nº 5.303 pois há a inclusão do ministério da Justiça e Relações Exteriores, fica instituído que quem irá presidir é o Secretário-Geral do CONSEA (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b).

Posto isso, observamos que o segundo CONSEA tem um arranjo político, no mínimo curioso, visto que envolve vários setores com pautas distintas, mas que no que concerne a SAN encontram um ponto em comum. Trata-se de uma entidade com singularidades, as quais destacam-se: a interdisciplinaridade, ter em sua composição a CAISAN formada por representantes de vários ministérios e da Presidência da República em conjunto com representantes da sociedade civil.

O ponto original de partida deste trabalho era a preocupação com a análise do processo político de construção do II CONSEA no Primeiro Governo Lula.

Parte-se do pressuposto que houve a construção de um consenso acerca de SAN e da intencionalidade em transformá-la em uma das pautas centrais do governo. Aparentemente o Governo Lula produziu, em vários atores na sua base de apoio, um amplo consenso em torno da necessidade de enfrentar a questão da fome como se observa em um trecho do discurso de posse no ano de 2003:

Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, **defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país.** Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana (SILVA, 2003, não paginado, grifo meu)

Veja que no trecho citado, Lula assume o compromisso no combate à fome e reforça que se trata de uma missão de vida. Usa a expressão “Segurança Alimentar” para caracterizar o programa “Fome Zero” e ao falar que essa é uma causa que deve ser de todos, enuncia um convite para a ampliação da construção de um consenso em torno do tema.

É interessante notar que o Governo Lula não só desencadeou “o programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero”, programa que nasceu com grande centralidade como já vimos, mas, no bojo das ações, também restituiu o CONSEA.

Lula ao se eleger constituiu uma equipe de transição que tinha como objetivo uma atuação conjunta do então presidente eleito com a administração corrente, com a justificativa de que dessa forma a sociedade não seria prejudicada com risco de descontinuidade de gestão. Essa equipe estava dividida em cinco grupos de trabalho setoriais: Gestão e Governo; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais; Infraestrutura e Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado. (MONTEIRO, 2011).

O grupo de trabalho de Políticas Sociais, coordenado por Humberto Costa, tinha dentre as suas responsabilidades apresentar o relatório dos programas sociais de distribuição de renda, a responsável pela elaboração foi Ana Fonseca, então pesquisadora da UNICAMP e especialista no assunto. Já o grupo de Desenvolvimento Econômico, coordenado por Tânia Bacelar, assumiu as pautas relacionadas a SAN e indicou José Graziano para assumir essa responsabilidade. A apresentação dos relatórios foi desencadeadora de uma discussão advinda de visões de gestão de governo distintas (MONTEIRO, 2011).

O relatório apresentado por Ana Fonseca faz um diagnóstico de como seguiam os programas de transferência monetária de renda, apontam as dificuldades e por fim faz recomendações ao novo governo. Dentre essas recomendações estão uma melhor estruturação do cadastro único, e a importância da unificação dos programas apresentados como proposta no Programa de Governo e no Programa Fome Zero, dado que não seria interessante que cada Ministério ou Secretária desenvolvesse formas distintas de identificação do público-alvo e que

isso, então, reduziria os custos. Ela ainda destaca que a alocação dos programas deveria acontecer na Secretaria de Segurança Alimentar para ‘evitar a duplicação de esforços e promovendo a sinergia entre os programas.’ (MONTEIRO, 2011).

José Graziano, por sua vez, apresentou o Relatório de Transição sobre Segurança Alimentar e Nutricional que é dividido em tópicos, são eles: Implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar; proposta de um programa de ações emergenciais para o período janeiro/março 2003; e Mudanças Legais Necessárias. Nesse documento a “Recriação do CONSEA” e a “Criação da Secretaria de Estado da Segurança Alimentar e Combate à Fome” são postos como um dos objetivos, e expõe o novo programa “Cartão Alimentação” que seria uma parceria com o Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde, visando complementar a renda daqueles que recebiam o Bolsa-Renda nas regiões de seca do país. Nesse momento houve a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) caracterizado por ser um gabinete extraordinário com estatuto ministerial e ligado diretamente à Presidência da República, e tendo como uma de suas atribuições à incumbência de apoiar o funcionamento do CONSEA (MONTEIRO, 2011).

Essa história é contada Iraneth Monteiro, que em seu trabalho intitulado “Integração de Políticas Sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família” relata que na entrevista feita com José Graziano ele conta que Ana Fonseca foi procura-lo alegando que a Secretária de Segurança Alimentar deveria absorver mais essa demanda de unificação dos programas, no entanto ele se posiciona contra e afirma que isso seria da alçada da Presidência da República. O desfecho culminou na instituição do Programa Bolsa Família, inicialmente sem muito protagonismo e que mais tarde iria se tornar uma marca do Governo Lula. Hoje o programa é gerenciado pelo MDS.

Veja que ao resgatar, brevemente, a legislação que regulamentou a construção do CONSEA e alocá-lo como órgão de assessoramento direto da Presidência, além das articulações para os programas Fome Zero e Bolsa Família que dialogam com o campo de SAN, são fatos que, no nosso entendimento, denotam uma clara importância e priorização do tema na agenda do novo governo e que, como veremos, tem uma pauta abrangente.

O ano de 2004 é marcado pela realização da II CNSA, ocorrida em Olinda, ela traz em seu relatório a definição de SAN que adotamos atualmente e que irá transversalizar esse projeto.

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que

sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAN, 2004, não paginado)

A II CNSAN além de formular o conceito de SAN, delibera a necessidade de instituir Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a Lei Orgânica de SAN com garantia da participação social na sua elaboração, que foi mais tarde a Lei nº 11.346 de 2006.

Veja que aqui é importante frisar que o CONSEA não é criado pela lei, mas, em sua promulgação, ele ganha uma maior institucionalidade, o que acreditamos que tenha sido um propulsor para a construção e consolidação da uma agenda de SAN.

Dado esses acontecimentos, observamos que o CONSEA é muito peculiar, ele ao mesmo tempo em que é criado tem uma produção de ações emblemáticas no que concerne a SAN no país e reverbera no combate a fome. Uma proposta nova de arranjo com representantes da esfera governamental e popular e que viabilizam essas ações. A partir disso, a nossa pretensão era tratar de buscar compreender como o CONSEA reaparece no Governo Lula, e como a ele se vincula uma proposta de construção institucional de um campo de SAN que será consolidado da Lei nº 11.346 de 2006.

Ao começar a trabalhar com os documentos percebemos a complexidade da longa trajetória de construção do conceito de SAN no Brasil, o que nos remeteu a uma redução da ambição desta dissertação, no sentido de proceder a uma análise documental deste processo, em busca das relações entre o conceito de SAN e de fome de um lado, e de outro do delineamento do arcabouço institucional que é proposto.

Esta dissertação é, portanto, apenas um primeiro passo em direção a análise do processo de construção da SAN no Brasil. Tal análise exigirá para além deste trabalho, a realização de entrevistas com protagonistas deste processo no sentido de mapear os movimentos sociais e suas implicações na construção do CONSEA e de SAN.

1.1 A escolha dos “Caminhos” para seguir na análise de políticas

Pensando em como poderíamos dar sequência na proposta de trabalho, resolvemos partir do estudo dos processos políticos. Entendemos que esses processos acontecem de forma

dinâmica e que para atender, minimamente, os nossos questionamentos uma abordagem analítica tradicional, que contemplaria fases e resultaria em proposições, não nos é interessante, uma vez que ignoram a ação dos sujeitos que estão implicados no processo.

É necessário deixar claro que nosso interesse é o de desvendar as minúcias dos processos políticos, não se restringir a uma análise teórica dos conteúdos oficiais disponíveis ou de instituições formais. A ideia é saber o que acontece nos bastidores, nas “conversas de corredor” que fatalmente interferem na condução das ações, e articular com as produções teóricas a fim de criar uma narrativa que caracterize o produto dessas ações.

Dessa forma, aqui usaremos como referencial o que Baptista e Mattos (2015) nos apresentam como alternativa para uma análise mais abrangente da política e de seus processos. O caminho proposto não tem a intenção de definir um passo a passo para análise, mas sim um novo olhar para o processo e o que o compõe, viabilizando reflexões acerca dos questionamentos levantados na pesquisa. Não se trata de encaixar o nosso objeto dentro de um modelo, mas compreender que não vamos encontrar respostas definitivas e verdades absolutas, visto que nesse modo de fazer análise, consideramos as disputas de poder, as diferentes narrativas enunciadas por atores distintos e que possuem cada qual sua forma de narrar um acontecimento.

Dado que muitas vezes a produção acadêmica nos exige um rigor metodológico, quando nos deparamos com algo que escape a essa ideia, há um estranhamento, talvez até mesmo um desconforto, inerente aqueles que se dedicam a pesquisa. No entanto quando ponderamos as especificidades de cada processo, entendemos que esse rigor pode, por vezes, limitar nossas análises.

Posto isso, vamos aos pontos que Baptista e Mattos (2015) trazem para a contribuição no processo.

O primeiro ponto é compreender que a política está inserida em um contexto geral e outro específico.

Significa reconhecer, portanto, que uma história específica faz parte também de uma história geral e que os desafios locais na construção de uma política são a expressão de dilemas nacionais, bem como dilemas locais. (Baptista e Mattos, 2015)

Ou seja, não partir daquilo que já nos é posto nos enunciados oficiais das políticas, dado que eles não nascem do nada. São fruto do momento histórico e de todas as relações de disputa e poder, que acabam não sendo visibilizadas no texto público.

O segundo ponto parte do pressuposto que os processos políticos são feitos por sujeitos agentes o tempo todo implicados, e que cada um traz consigo uma trajetória que não deve ser ignorada.

Partimos do reconhecimento de que nenhuma política prescinde da participação de sujeitos e que existem diferentes inserções dos mesmos no debate político. (Baptista e Mattos, 2015).

Veja que aqui é importante destacar que essas formas de inserção incluem reflexões como: quem e como entrou; quais as condições que permitiram uma convergência ou não de posicionamentos; as redes de influência e os interesses envolvidos.

O terceiro ponto está relacionado à importância de considerarmos as arenas de produção da política. Os espaços que os sujeitos ocupam e como o debate se trava. São considerados somente os espaços oficiais? Não.

Mas que espaços são estes? É possível localizá-los? Muito provavelmente não, eles não são feitos para serem identificados, muito menos para serem institucionalizados, eles funcionam leves (invisíveis e em rede) atravessando as instituições e só é possível reconhecê-los a partir da fala dos sujeitos que participam destas negociações ou que as percebem como observadores interessados/privilegiados. (Baptista e Mattos, 2015)

O quarto, e principal, ponto é então apropriar-se do conteúdo dos documentos disponíveis e identificar aquilo que dá sustentação a seu enunciado, que se concretiza como texto.

A partir de um conteúdo é possível identificar conceitos utilizados, diferentes visões da estratégia política adotada, incongruências com o contexto que se insere e com a trajetória de uma área de discussão. (Baptista e Mattos, 2015)

É a partir da identificação dos diversos grupos que compuseram determinado processo político, fazer a leitura atenta dos documentos que for possível acesso e identificar as diferentes linhas que o compõe, buscando compreender as disputas ideológicas envolvidas. Esse ponto é fundamental, pois é o que baseia este trabalho. O conteúdo enunciado pelos documentos, quando submetido a uma leitura criteriosa, permite identificar alguns detalhes dos processos políticos, e nos fornece pistas para dar continuidade a pesquisa.

Nesse sentido, pensando nas particularidades anteriormente expostas do CONSEA, nosso entendimento é que considerar esses pontos para a análise de sua criação, será a melhor maneira de contemplar nossos anseios e dúvidas sobre esse processo.

1.1.1 O caminho das pedras: plano metodológico

Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada uma extensa análise documental. Inicialmente pretendíamos complementá-la com entrevistas, no entanto, em decorrência do tempo de execução disponível para o projeto e a quantidade de documentos que foram surgindo, buscando dar uma linearidade aos fatos, optamos por nos ater apenas aos documentos, neste momento.

A partir disso foi selecionado um período que vai de 1986 a 2004, considerado como um período que abarca substantivamente o processo de construção conceitual de SAN no Brasil. Incluímos ainda, um documento posterior, trata do Balanço de Governo de Lula e que apresenta uma leitura reconstruída do processo em questão.

Os documentos foram obtidos de diferentes formas, através de buscas realizadas nos portais legislativos, a partir da leitura de outros textos que indicavam o caminho para outro documento e de conversas informais com pessoas da área que também citavam algum outro documento para complementar o trabalho. A busca por documentos primários nos levaram a uma série de outros, o que aumentou, substancialmente, nossa análise e contribuiu para que pudéssemos compreender melhor os processos políticos envolvidos na trajetória aqui narrada.

Munidos dessas informações, elaboramos uma redação em que as análises nos ajudam a compreender como se deu a construção do CONSEA e como SAN estava sendo pensada em todo o período em que o PT foi oposição, como a pauta foi sendo lapidada até que se chegasse num esclarecimento maior do que o que haviam feito nos anos de Itamar.

Abaixo segue um quadro com os documentos analisados no presente estudo. Ao final do trabalho elaboramos uma Linha do Tempo (APÊNDICE) para auxiliar a evolução dos fatos ao longo dos anos.

Quadro 1 - Lista de documentos analisados

Relatório da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição	1986	Ministério da Saúde Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
Sem medo de trabalhar na terra – Uma visão popular da agricultura brasileira	1991	Governo Paralelo
Os compromissos da Frente Brasil Popular com a Saúde e a Vida	1994	Programa de Governo 1994
O Nordeste e a integração nacional – Sem medo de ser feliz	1994	Programa de Governo 1994

Bases do Programa de Governo – Uma revolução democrática no Brasil	1994	Programa de Governo 1994
Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar	1995	Arquivo CONSEA
Caderno de Agricultura – Diretrizes de Governo	1998	Programa de Governo 1998
Caderno de Emprego – Diretrizes de Governo	1998	Programa de Governo 1998
União do povo – Muda Brasil	1998	Programa de Governo 1998
Projeto Fome Zero – Uma proposta de uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil	2002	Instituto Cidadania Fundação Djalma Guimarães
Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro	2002	Programa de Governo de 2002
Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil	2002	Programa de Governo de 2002
Mais e Melhores empregos	2002	Programa de Governo 2002
Meio ambiente e Qualidade de vida	2002	Programa de Governo de 2002
Saúde para a família brasileira	2002	Programa de Governo de 2002
Programa de Governo Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos	2002	Programa de Governo de 2002
Vida digna no campo	2002	Programa de Governo de 2002
Relatório final II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2004	CONSEA
Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional	2004	Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA
Balanço de Governo	2003-2010	Balanço de Governo publicado pela equipe do Presidente Lula referente ao período de 2003 a 2010

Fonte: FREITAS, G.C.(2017) - Elaboração própria

Procedemos à leitura de todos os documentos, e por se tratar de um material extenso e para não perdermos nenhuma menção as palavras “segurança alimentar”, “ CONSEA” e “fome”, utilizamos a ferramenta de busca dessas palavras nos textos.

Optamos pela narrativa seguindo a linha do tempo de produção dos documentos. Na análise, nos atemos aos diversos sentidos atribuídos a SAN, bem como das propostas de arranjo institucional da formulação de uma política de SAN.

Embora não tenhamos ainda realizado entrevistas, que ficaram para os desdobramentos deste trabalho, a análise dos documentos oferecem pistas sobre alguns atores sociais que aparentemente atuaram como protagonistas em alguns passos desse processo.

Entretanto, abstivemos no campo deste trabalho de explicitar isso pela necessidade de maior aprofundamento a respeito da inserção desses protagonistas nessas redes de articulação.

2 A ORIGEM DE “SEGURANÇA ALIMENTAR” NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÕES POLÍTICAS

Para que pudéssemos compreender como segurança alimentar se constituiu no país como um campo de pesquisa e atuação política, foi necessário revisitar o que chamamos de “documentos originários”. Trata-se de dois documentos onde o tema foi abordado, provavelmente, pela primeira vez e são fundamentais pois trazem duas perspectivas diferentes da compreensão de segurança alimentar.

Daremos início com o “Relatório da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN) ” de 1986, talvez seja o primeiro documento a propor um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. A I CNAN aconteceu em 26 e 28 de novembro de 1986, em Brasília/DF, e foi um desdobramento de uma das áreas temáticas 8ª Conferência Nacional de Saúde (8ª CNS) para pensar ações que visassem o acesso e produção de alimentos através da formulação de políticas, o que seria um embrião do campo de trabalhos e pesquisa em SAN.

É importante ressaltar que a 8ª CNS foi pautada sob uma perspectiva democrática e participativa, em que se consagrou a noção de saúde como um direito de todos e dever do Estado. Na concepção da 8ª, o cumprimento do direito à saúde implicava em garantir, entre outras coisas, a alimentação para todos, conforme sua necessidade.

O relatório sinaliza que ocorreram debates a nível estadual que precederam sua realização, no entanto não cita quantos foram os estados em que isso ocorreu, como se lê em sua apresentação:

Promovida pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, participaram de sua realização, dentro do processo democrático de consulta, que vem sendo adotado para a abordagem dos problemas da área de saúde, instituições governamentais dos diversos setores ligados ao campo da alimentação e nutrição, bem como profissionais e representantes da sociedade civil. (ICONFERÊNCIA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1986, p.02)

O documento, ainda, ressalta que as propostas apresentadas tinham como pressuposto que os problemas de alimentação e nutrição eram estruturais e ligados as condições de vida do povo e que, somente com propostas que provocassem uma mudança profunda no que dizia respeito a setores como política e economia, era possível viabilizar uma melhora na situação.

Ao reconhecer a alimentação como um direito de todos, **a Conferência estabelece as responsabilidades do Estado no sentido de assegurar à disponibilidade interna de**

alimentos, bem como as condições de acesso ao consumo através, sobretudo, de uma política de salários justos e promoção de pleno emprego. Articuladas estas recomendações com uma proposta de universalização das ações de promoção, proteção e recuperação de saúde, o documento estabelece o elenco de princípios e intervenções que configuram os fundamentos de uma política e programa nacional de alimentação e nutrição. (ICONFERÊNCIA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1986, p.02, grifo meu)

Veja que já se reconhecia a alimentação como direito e dever do Estado, e que essa ideia tinha relação direta com emprego e renda. No trecho acima também fica claro que um dos objetivos da conferência era de consolidar uma política e um programa de alimentação e nutrição para o país.

Observe que na “Apresentação” do documento, em nenhum momento há menção a Segurança Alimentar e Nutricional, assim como a palavra ‘fome’ não é identificada, usa-se apenas ‘problemas’ sem designar quais. Além disso, é importante ressaltar que tendo em vista que o documento foi elaborado pelo Ministério da Saúde (MS) e INAN, as propostas formuladas têm um viés que tende para o lado das ações de saúde, tanto que se observa questões nutricionais mais específicas, como as carências por exemplo, que traduz o peso dessas instituições.

O documento é dividido em alguns eixos, a saber: Alimentação como direito; Obrigações do Estado, Política de Alimentação e Nutrição, Política de Saúde, Financiamento; e Encaminhamentos. Eles não só afirmam que alimentação é um direito de todos, como enunciam os pré-requisitos para que isso seja cumprido, a saber a realização da reforma agrária, a elaboração de uma política agrícola, pensar em uma política socioeconômica que garanta uma distribuição de renda mais justa e a necessidade de conceder liberdade e autonomia as organizações populares, sindicais e partidárias.

As Obrigações do Estado foram concebidas em torno de dois grandes eixos: a disponibilidade de alimentos, e seu consumo. O primeiro eixo envolve por um lado, uma política agrária, uma política agrícola e uma política de abastecimento e de comercialização de alimentos. A política agrária se refere as formas e padrões de ocupação da terra. Aqui se defendem propostas voltadas para facilitar e promover a reforma agrária, primeiro dos pré-requisitos da garantia do direito humano. As teses sobre a política agrícola se voltam prioritariamente para a produção de alimentos básicos, e privilegia os pequenos produtores.

Mas será no tema da política de abastecimento e comercialização que aparecerá a expressão segurança alimentar. Defende-se “a implantação de uma política de abastecimento e comercialização, com participação popular, visando a segurança alimentar da população brasileira...”

O segundo eixo do relatório da conferência orienta-se por uma tese central: garantir o consumo significa o desenvolvimento econômico tal no qual todos possam ter as condições econômicas para consumir os alimentos dos quais necessitam. Esta tese fica evidente quando o relatório chama a atenção para o caráter necessariamente temporário e transitório dos programas de distribuição de alimentos e de suplementação de alimentos. Eles, embora necessários, deveriam desaparecer no mais curto período de tempo. O desenvolvimento econômico mais justo seria o caminho para garantir o consumo dos alimentos necessários a cada um.

Ao tratar da Política de Alimentação e Nutrição nos deparamos com a expressão Segurança Alimentar e Nutricional:

Para que sejam asseguradas as questões que envolvem diretamente aspectos relacionados à ALIMENTAÇÃO COMO UM DIREITO, RECOMENDA-SE A CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO – CNAN E DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SSAN (ICONFERÊNCIA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1986, p.10)

E continua

Criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição de caráter interministerial que coordene o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, integrando os diferentes setores envolvidos (...). A criação dessa entidade e do SSAN visa eliminação da duplicidade, dispersão e intermitência das intervenções nutricionais. (ICONFERÊNCIA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1986, p.10, grifo meu)

Caberia ao CNAN formular uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição e garantir, através do SSAN, o acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes. É importante destacar que no âmbito estadual também era prevista a criação de conselhos e sistemas, visando a descentralização das ações.

Em relação as atribuições do SSAN, o documento salienta:

Integrando esse Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e integrado ao Sistema Único de Saúde estará o Sistema Nacional de Alimentação e Nutrição, coordenado pelo INAN, ao qual caberá: incorporar atividades de vigilância alimentar e nutricional, de ações preventivas e curativas de distúrbios nutricionais específicos e gerais, em todos os seus níveis de atuação: municipal, estadual e nacional. (ICONFERÊNCIA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, 1986, p.10)

Note que em relação a composição do que chamam de Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) era previsto que ele fosse interministerial, assim como era previsto a organização de Conselhos Municipais e Estaduais, e com a participação popular por meio das entidades representativas e sindicais. Um arranjo semelhante ao modo como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) se organiza atualmente.

A estreita relação com a saúde é reforçada quando observamos o modo como ocorria a disposição dos sistemas. Quem coordenava o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional era o CNAN, já o Sistema Nacional de Alimentação e Nutrição estava sob a supervisão do INAN que tinha funções ligadas diretamente ao setor saúde. A criação dessas entidades visava, segundo relatório, eliminar a duplicidade, dispersão e intermitência das ações voltadas para a alimentação e nutrição.

Uma curiosidade é o uso do termo “Segurança Alimentar e Nutricional” com a palavra ‘nutricional’ fazendo parte da expressão, quando na verdade o que se vê na história do campo, é que o termo ‘nutricional’ só teria sido agregado anos depois em 1996, ano em que ocorreu amplos debates sobre SAN no país através da organização da sociedade civil, e que formulou o documento direcionado a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma. Suponha-se que o uso do termo foi consequência da relação com um instituto de nutrição.

Por fim a impressão que fica é que talvez fosse preciso discutir melhor os conceitos e as atribuições de cada órgão. Não há dúvidas que o evento partiu realmente de uma visão ampliada da saúde, onde alimentação passa a ser fundamental para pensar as condições de saúde do indivíduo. Em relação às questões agrárias havia eixos importantes, mas as sugestões foram colocadas como pontos a se considerar, o que talvez possa ser explicado por não se tratar do campo da saúde o que gera limitações de compreensão, extensão das ações e financiamento.

O segundo documento é intitulado “Sem medo de trabalhar na terra – Uma visão popular da agricultura brasileira”⁶ datado de dezembro de 1991, trata-se de um documento do Governo Paralelo⁷, organizado por José Gomes da Silva e Luiz Inácio Lula da Silva. O documento é um compilado de três outros, todos elaborados para o Governo Paralelo por uma equipe, a saber: Política Agrícola – prioridade para os pequenos agricultores (coordenado por Reni Antonio Denardi); Plano Nacional de Reforma Agrária – Um projeto popular para os agricultores sem-terra e minifundistas (coordenado por José Gomes da Silva); Política

⁶ Ele chegou em minhas mãos através do contato com um professor da Universidade de Campinas (UNICAMP). Quando o recebi me deparei com algo que me chamou muito atenção, havia um bilhete grampeado na capa que dizia: “Prezado Belik, O Documento “Sem medo de trabalhar na Terra” pode interessar, apesar de estar sendo substituído pelo Programa de Agricultura do Lula 94. Abraços, José Gomes da Silva, 08/03/1994”. Ou seja, ainda que trouxesse ideias e informações importantes, já estava sendo elaborados outros materiais para a candidatura de Lula a presidência, o que obviamente me levou ao próximo ano de análise que será 1994.

⁷ O Governo Paralelo se constituiu como instrumento de ação política de oposição ao governo Collor, o objetivo era manter unidas as forças que se mostraram favorável a candidatura de Lula no segundo turno das eleições e através disso criar formas de fiscalizar a nova gestão. Quando o impeachment foi consolidado e as razões pelas quais motivaram a sua consolidação deixaram de existir, o Governo Paralelo se dedicou a realização de espaços de discussão, produção de propostas políticas e seminários de análise de conjuntura

Nacional de Segurança Alimentar (coordenado por Renato Sergio Maluf). O objetivo era divulgar as propostas para estruturar o Setor Agrícola no país.

No início de cada um dos três documentos há uma relação de nomes daqueles que contribuíram para sua elaboração e organização, no entanto José Gomes da Silva destaca que:

Nenhum deles, porém, tem qualquer responsabilidade por eventuais falhas, equívocos ou omissões presentes neste documento. Por elas responsabilizam-se apenas os dois autores (SILVA E SILVA, 1991, p.01)

Ao que parece, Lula assumiu as três políticas como pontos centrais do Governo Paralelo, proposta coordenada por José Gomes da Silva⁸.

Sobre o eixo da Política Agrícola, há na introdução do texto elementos importantes de uma profunda insatisfação com o modelo de política vigente na época, opondo-se à política neoliberal. Destaca a não participação da classe trabalhadora nos processos de formulação das políticas, que até o presente momento essas decisões estavam a cargo dos grandes proprietários de terra e do capital industrial.

Em um dos pressupostos levantados no documento, um deles chama a atenção ao tratar a "Segurança Alimentar" como um problema:

O acesso de toda a população ao consumo de produtos alimentares essenciais é condição fundamental para o desenvolvimento da pequena produção agrícola. **É indispensável, pois, uma enérgica política de redistribuição de renda e aumento do salário real dos trabalhadores para impulsionar a demanda por esses produtos, resolvendo assim o problema da Segurança Alimentar do País.** Convém deixar claro que não se deseja aqui condenar os pequenos agricultores a produzirem alimentos baratos para uma população urbana sem nenhum poder de compra, mas, antes, propugnar pelo desenvolvimento social e econômico da população brasileira. (SILVA E SILVA, 1991, p.08, grifo meu)

O que demonstra os diversos usos da expressão "Segurança Alimentar", nesse caso, no contexto da Política Agrícola, mas mais adiante veremos que havia uma leitura onde "Segurança Alimentar" era um objetivo a ser alcançado e não um problema a ser resolvido.

⁸ José Gomes da Silva teve sua trajetória marcada por um ativismo relacionado a pauta da Reforma Agrária. Agrônomo formado pela escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" da Universidade de São Paulo (USP), foi um empresário rural que assumiu alguns cargos administrativos importantes. Sua inserção na política acontece em 1985, quando a convite pelo então presidente Tancredo Neves assumiu no governo de Sarney, a Presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e coordenou a equipe que formulou o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA). Em 1990 participa como coordenador da área de Agricultura e Reforma Agrária do Governo Paralelo da Frente Brasil Popular. A história conta que depois de ter saído do INCRA e com derrotas no que dizia respeito a implementação da Reforma Agrária no país, José Gomes da Silva passou a contribuir com o Governo Paralelo do PT e coordenou a formulação de três planos, o da Segurança Alimentar, da Política Agrícola e da Reforma Agrária. O primeiro teria sido base para a campanha de Betinho Ação da Cidadania contra a Fome, contra a Miséria e pela Vida.

O documento é dividido em diretrizes básicas e afirma que o Governo Democrático Popular irá realiza-las com o seguinte objetivo:

A Política Agrícola aqui proposta – inteiramente articulada com uma política de Reforma Agrária abrangente – **tem como objetivo fundamental o desenvolvimento de uma estrutura agrária e de um modelo de produção agrícola de caráter democrático e popular.** Busca responder ao anseio da maioria da população do campo e da cidade, pela redistribuição da renda, pela democratização do poder político, pelo atendimento das necessidades alimentares básicas e pela proteção das riquezas naturais e preservação do meio ambiente. (SILVA E SILVA, 1991, p.09, grifo meu)

Abrangente, o objetivo proposto demonstra a necessidade de viabilizar uma produção que atenda as demandas da população e que respeite o meio ambiente. Veja que até aqui não se utiliza a palavra “fome” para justificar/designar as ações. “Segurança Alimentar” aparece pela primeira vez, no trecho acima mencionado. Todos os apontamentos expostos posteriormente como objetivos específicos estão relacionados ao aumento da produtividade de forma sustentável, consciente, que viabilize uma produção dos pequenos e médios agricultores e que atenda a demanda da população através de um comprometimento do Estado com essa comercialização e os valores atribuídos. A ideia é reduzir as desigualdades regionais e sociais também presentes no campo, para que possa tornar a política distributiva mais justa.

Há posteriormente uma lista de prioridades elencadas e no meio delas encontramos a seguinte:

Prioridade na luta contra a fome: Segurança Alimentar
Um dos direitos fundamentais do homem é o da alimentação. Assim, **a Segurança Alimentar de toda a população brasileira deve ser considerado assunto de relevante interesse público.** Isso significa que o Poder Público deve garantir a produção de alimentos básico e sua distribuição, aliando os interesses de produtores e consumidores. Com o objetivo de propor toda uma estratégia global de intervenção nesse campo, o Governo Paralelo está apresentando, em um documento à parte, uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). (SILVA E SILVA, 1991, p10, grifo meu)

Já havia a compreensão de que “Segurança Alimentar” precisava ser discutida separado dos demais temas, que apesar de ter relação com a questões agrícolas era necessário pensar como uma possível saída para os problemas relacionados ao acesso e disponibilidade de alimentos.

Observa-se no decorrer da apresentação das propostas da Política Agrícola, que se tinha a ideia de que Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) iria estabelecer quais eram os alimentos básicos para o brasileiro. A PNSA também determinaria as regras de estoques do Governo, a ideia era que os preços fossem estabelecidos pela política e os estoques mantido pelo Poder Público. O Estado deveria manter o mínimo previsto pelo PNSA.

Serão estabelecidos preços de garantia de compra pelo governo para os pequenos e médios agricultores, com base nos custos de produção fixados pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, atendida a Política Nacional de Segurança Alimentar.

Serão contemplados, necessariamente, o arroz, o feijão, o milho, a mandioca e o leite, além de outros produtos definidos na Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). (SILVA E SILVA, 1991, p.19, grifo meu)

Outro ponto de destaque é o fato da PNSA ser elaborada pelo governo federal, consultando o Conselho Nacional de Agricultura e Abastecimento, a ideia era que fosse plurianual com revisão anual. Esse conselho era composto por representantes de diversas entidades: um do Ministério da Agricultura e do Abastecimento; um do órgão executor da Reforma Agrária; cinco das Secretarias estaduais da Agricultura; um das organizações patronais rurais; um das organizações cooperativas; três das centrais sindicais e demais entidades de grau superior dos trabalhadores rurais; uma das organizações de defesa dos consumidores; um das organizações ambientalistas. A responsabilidade de elaborar a política pela instância federativa deixa clara a diferença do lugar que ‘Segurança Alimentar’ passa a ocupar, antes em 86 interministerial com um destaque para o setor saúde, e agora conectada às políticas agrícola e agrária.

Sobre o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ele está embasado na Constituição de 88 e o estatuto da Terra. Ressalta a importância da formulação do plano e que este deve ser aprovado pelo presidente da república. Caracteriza como “fracasso” o 1º PNRA que teve como centro das propostas as ideias de Tancredo Neves, no entanto apresentou apenas 6% da sua meta de 1,4 milhões de famílias assentadas. Ressalta que algumas propostas estão devidamente articuladas com a Política Agrícola para os Pequenos Agricultores e da Política Nacional de Segurança Alimentar

Destaca-se que a formulação do plano se baseou nas Diretrizes do Programa de Ação do Governo elaboradas para a campanha presidencial de 1989 e que

Obedece, portanto, às prévias definições de caráter político e leva em conta as limitações impostas pela Constituição Federal, pela atual correlação de forças na sociedade brasileira e pela presença de uma maioria conservadora no Congresso Nacional (SILVA E SILVA, 1991, p.33)

O texto é enfático ao afirmar que até aquele momento não havia se consolidado no Brasil a Reforma Agrária, e que isso se devia aos posicionamentos conservadores dos governantes que aparentemente reconhecem não negam a importância da terra própria, que tomam esse discurso nas suas campanhas políticas, no entanto na prática o que se viu foram medidas que privilegiam latifundiários e lateralizam pequenos agricultores.

A questão da Reforma Agrária sinaliza a completa diferença que existe entre a postura político-ideológico do atual governo e as bandeiras levantadas pela Frente Brasil Popular na campanha presidencial de 1986, hoje sustentadas pelo Governo Paralelo. Essa velha tática conservadora de mostrar, no discurso, simpatia pela Reforma Agrária, que se repete agora em 1991, tem sido responsável não apenas pela cooptação de segmentos menos avisados das forças progressistas, mas também pela imposição de vários simulacros, em nome da necessária Reforma. (SILVA E SILVA, 1991, p.34)

Como último item a ser abordado nesse documento tem a apresentação da proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar.

O documento destaca o direito à alimentação e a responsabilidade pública que as instituições precisavam assumir, em especial os governos, para que pudesse ser assegurada. É o primeiro momento em que se fala de miséria bem como da maior notoriedade para a questão da fome. Ressalta a dificuldade que os trabalhadores na época tinham de comprar alimentos básicos, nessa lógica aqueles que custavam um pouco mais e iria sair do orçamento familiar, ficava fora da lista de compra. Buscando dar propostas de soluções para essas questões e reduzir o quadro de desnutrição do país foi que apresentou esse plano. Cabe destaque o trecho que sinaliza que a questão alimentar e nutricional deixará de estar apenas sob controle do setor de saúde:

Sob o enfoque deste documento, a questão alimentar e nutricional deixará de estar à margem e sob controle nominal da área da Saúde, tornando-se alvo de uma política global de governo. (SILVA E SILVA, 1991, p.49)

Essa é uma questão fundamental a ser observada, pois ao sinalizar que seria alvo do governo, há um deslocamento do tema que nos permite identificar um novo modo de pensar os problemas ligados a segurança alimentar.

Outro ponto importante é a diferenciação dos termos “fome” e “desnutrição”. O documento alega que o termo “desnutrição” foi utilizado na época do regime militar como um eufemismo para fome, visto que naquele período falar em “fome” era admitir condições precárias no que diz respeito às questões sociais no país. Através dessa manobra com os vocábulos se reduzia o problema social a meras questões biológicas e clínicas.

Não se pode reduzir a fome à desnutrição sem, simultaneamente, reduzir o ser humano a condição de escravo ou animal de carga que se alimenta para satisfazer suas necessidades exclusivamente fisiológicas. (SILVA E SILVA, 1991, p.50)

Posteriormente, apresenta um breve relato sobre o problema da fome em países de Terceiro Mundo, em especial os da América Latina e correlaciona com as políticas econômicas adotadas por esses que resultaram num quadro negativo de aumento de desemprego, achatamento dos salários e uma redução da atividade econômica. Alerta para o fato de que essas medidas prejudicam aqueles que já estão em uma condição desfavorável,

sem mexer em nenhum dos privilégios daqueles que detêm o poder, ou seja, elites locais e credores estrangeiros.

Ressalta que “ A história econômica mundial demonstra amplamente que a pobreza, como fenômeno de massa no Terceiro Mundo, é um produto direto da expansão capitalista mundial.”. Onde em uma análise mais assertiva assinala que esses fatores de ordem econômica junto com uma má distribuição de renda e de terras, como já visto nas outras políticas apresentadas, nos permite compreender que a causa da fome não era uma insuficiência na produção de alimentos, mas sim a quem interessava ou não a acabar com a fome no país, combatendo de forma eficiente e com medidas que fossem justas socialmente, sem prejudicar aqueles já pouco detêm de recursos. (p.50)

É feito uma breve retrospectiva das Políticas de Alimentação e Nutrição no país. Sobre elas há um regaste que vai desde a primeira guerra mundial até a década de 1960, quando ocorria a distribuição de alimentos às populações de países mais pobres, alimentos que eram excedentes nos demais países, principalmente do EUA. Entre a década de 70 e 80 quando o INAN foi criado e foi marcado pela elaboração e implementação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), que tinha a pretensão de interferir na economia através da política de alimentação. E na década de 90 no governo Collor, que reforçava a adoção de políticas com princípios neoliberais e manteve os programas assistencialistas de distribuição de cestas de alimentos. Aponta que os programas do setor de alimentação e nutrição estavam funcionando como:

- a) **mecanismo econômico de garantia de mercado** para determinados produtores de alimentos e de subsidio ao grande capital. Os programas de alimentação implementados pelos últimos governos comprovam tais conclusões. (SILVA E SILVA, 1991, p.56, grifo meu)
- b) **mecanismo político de cooptação dos movimentos sociais**, buscando atrair apoio às iniciativas governamentais (SILVA E SILVA, 1991, p.56, grifo meu)
- c) **mecanismo ideológico de mistificação** através de ações paternalistas que não tocam nas raízes do problema e terminam legitimando as estruturas socioeconômicas geradoras da fome (SILVA E SILVA, 1991, p.56, grifo meu)

Faz uma crítica dura as elites e o modo como é tratada a problemática alimentar

Não basta desmistificar o tratamento enganoso que as elites brasileiras sempre deram à fome, à desnutrição e toda a problemática alimentar. **Chegou a hora de ir mais fundo e verificar que esse tratamento corresponde a uma concepção global de governo, que tem predominado ao longo de tantas décadas em que reduzidas elites vêm controlando o Estado brasileiro e conformando-o a seus interesses.** A criação de estruturas técnico-burocráticas facilitadoras da corrupção é, por sinal, um resultado natural dessa concepção. **Somente com uma reversão completa nessa orientação política, substituindo o favorecimento de elites pelo compromisso com as maiorias, será possível ao Brasil atacar de frente a problemática da fome e das carências alimentares.** (SILVA E SILVA, 1991, p.57, grifo meu)

O documento parte da ideia de que para enfrentar os problemas relacionados a alimentação e nutrição no país, era preciso garantir a Segurança Alimentar da população, que isso era uma medida estratégica.

Opondo-se a ideia vigente de que se resolveria esses problemas através da estratégia de implementação de programas sociais compensatórios, a proposta era ter um olhar mais abrangente e que a disponibilidade de alimentos fosse simultaneamente:

- a) **suficiente** para atender à demanda efetiva e potencial
- b) **estável**, na medida em que busque neutralizar as inevitáveis flutuações cíclicas
- c) **autônoma**, ao lograr a autossuficiência nacional nos alimentos básicos
- d) **sustentável**, pois deve garantir o uso a longo prazo dos recursos Naturais
- e) **equitativa**, ao possibilitar o acesso universal ao mínimo nutricional, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. (SILVA E SILVA, 1991, p.58, grifo meu)

Veja que os pontos sinalizados acima são elementos que mais tarde passaram a compor o conceito de SAN.

Exigia-se, também, que o Estado se comprometesse e se responsabilizasse, e que uma das formas para que isso ocorresse seria através da constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que seria um espaço para articular ações com diversos setores e que permitisse a participação social.

Política Nacional de Segurança Alimentar tem como pressuposto que as chamadas 'leis do mercado' ou o livre jogo das forças de mercado são incapazes de solucionarem os problemas centrais do subdesenvolvimento, como são a fome, os desequilíbrios sociais e regionais e outros. (SILVA E SILVA, 1991, p.58)

O documento segue o tom de crítica as medidas neoliberais, principalmente no que dizia respeito a privatização do Estado, entendendo que dessa forma aumentava a corrupção e as ações adotadas eram pouco resolutivas, pois não tratavam o problema de uma forma abrangente, o reduziam e implementavam medidas emergenciais.

A participação estatal prevista na Política Nacional de Segurança Alimentar pressupõe, ao contrário, a desprivatização do Estado brasileiro e a eliminação da corrupção e do clientelismo que sempre o caracterizaram. (SILVA E SILVA, 1991, p.58)

A Política Nacional de Segurança Alimentar pretende contribuir para que a consciência política seja a alavanca da mobilização social com vistas à modificação substancial na maneira como o Estado atua nessa questão. (SILVA E SILVA, 1991, p.59)

Ou seja, além de todas as questões que envolviam o enfrentamento da problemática alimentar e nutricional no país, a Política Nacional de Segurança Alimentar ia além. Se configurava também como um combate a um modelo econômico, um modelo onde os menos favorecidos tendiam cada vez mais ver seus direitos sendo pensados como algo que não merecia destaque e nem desenvolvimento, que qualquer programa assistencialista resolvia,

contanto que eles não gerassem a ascensão social e a redução da desigualdade entre as classes, porque isso não seria, e ainda não é, interessante para aqueles que detêm o poder.

Sobre as questões que tratam da ‘fome’ especificamente o documento reconhece que a plena implementação do que era proposto na PNSA levaria tempo e que havia problemas urgentes que deveriam ser tratados mais rapidamente. A fome e a desnutrição deveriam receber um olhar mais atento dos governantes para que nenhuma criança morresse de fome, enquanto “ a Segurança Alimentar não for uma realidade no país”. (SILVA E SILVA, 1991, p. 67)

Assim sendo elenca uma série de medidas que seriam adotadas, buscando a garantia de acesso pela população de baixa renda aos alimentos da cesta básica. Em formato de ‘carnês’ (não detalha o modo como isso seria implementado) e através do fornecimento das refeições daqueles que frequentavam instituições como creches, escolas, orfanatos, asilos, além do fortalecimento de programas como o PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador. Também era previsto a distribuição gratuita de alimentos para aqueles considerados de risco

A distribuição gratuita de alimentos deve ser feita de forma articulada com as ações básicas de saúde, podendo o alimento ser obtido junto à rede varejista, evitando gastos adicionais com armazenamento e montagem da estrutura de distribuição. (SILVA E SILVA, 1991, p.67)

Sobre a organização das medidas no formato de uma política e não de um programa, observa-se:

A decisão de apresentar uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar – e não Programa- deve-se à avaliação da experiência administrativa dos governos brasileiros e também à convicção de que, existindo políticas corretas e adequadas, os programas, enquanto ação especial, tendem a tornar-se supérfluos. (SILVA E SILVA, 1991, p.68)

Havia uma crítica ao modo como a problemática da fome e desnutrição no país estava sendo tratada, com programas implementados de forma autoritária e de caráter paliativo. Defendia-se, ainda, que apresentado em formato de política poderia exigir ações de toda a máquina governamental que estaria envolvida na implementação da política, o que salienta sua abrangência.

Sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, há um trecho que estabelece suas atribuições. Dentre as quais, destacamos a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, estando sob a responsabilidade de uma secretaria especial ligada diretamente à Presidência da República, estrutura semelhante ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) criado quando Lula foi eleito em 2002.

A Política Nacional de Segurança Alimentar constitui-se numa prioridade de governo e não numa responsabilidade setorial, devendo, portanto, estar diretamente ligada à Presidência da República, sob a forma de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar. (SILVA E SILVA, 1991, p.69, grifo meu)

O instrumento pelo qual se concretizará a integração dos diversos setores governamentais, abrindo espaços à participação efetiva de representantes dos segmentos sociais e das esferas de governo estaduais e municipais, **será o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo presidente da República. Ao Conselho caberá definir a Política Nacional de Segurança Alimentar em todos os seus aspectos, elaborar o planejamento de curto, médio, e longo prazos e assegurar os recursos necessários.** (SILVA E SILVA, 1991, p.69)

Veja que o CONSEA deveria garantir a integração intersetorial e abrir espaços à participação dos segmentos sociais, características que foram preservadas no formato do conselho em 2003. A diferença mais marcante e que difere totalmente da forma como ele se organiza hoje, é que o indicado para presidir o conselho seria o Presidente da República, no caso, o próprio Lula se saísse vitorioso das eleições.

Em resumo, o documento do Governo Paralelo trata de forma mais enfática questões relacionadas ao setor agrícola e são melhores trabalhadas do que no documento anterior. São feitas críticas pesadas as medidas econômicas que estavam sendo adotadas na época de caráter neoliberal e que não se preocupavam com as condições sociais da população, aprofundando uma crise e os problemas de ordem nutricional. Critica os grandes latifundiários, a relação do estado com o setor privado e as ações de ordem assistencialistas que não focavam na resolução das causas do problema, mas sim no problema e que, portanto, eram de baixa resolutividade.

Já se via nesse momento uma ideia mais concreta do que iria se definir como “Segurança Alimentar e Nutricional”, aqui o termo “nutricional” não é utilizado, o que ajuda na explicação da aparição do termo no primeiro do documento e que talvez possa ter sido fruto da ligação com o MS. São apresentadas propostas mais orgânicas para o enfrentamento da fome e da desnutrição no país, propostas essas que tinham como base principal uma distribuição de renda mais justa, garantia de emprego, programas de distribuição de alimentos para famílias em risco, regularização das terras assentadas, priorização do pequeno e médio para um aperfeiçoamento das técnicas afim de garantir uma melhor produção, acesso, abastecimento e planos de estoques estruturais.

Não há menção de nenhum Sistema de Segurança Alimentar, como vimos no documento anterior. O conselho já era previsto com algumas diferenças em relação ao modo como se encontra organizado hoje.

Um ponto em comum entre os documentos de 1986 e 1991 é a busca pela autossuficiência na produção de gêneros alimentícios no país, e que o controle de preços deveria permitir a população de baixa renda gastar com alimentação, mas também ter meios de garantir saúde, educação, moradia. Ambos têm partes voltadas para a política agrícola e

para a política agrária. Parece que o espaço da política de segurança alimentar abarca a agenda que estava no primeiro documento como relativa ao abastecimento e consumo, expandindo-a pela trama de relações com a política agrária e agrícola, e pela visão de que a garantia da segurança alimentar era uma proposta de natureza estratégica. Os documentos divergem sutilmente quanto às propostas de ações emergenciais de combate à fome, pois o do Governo Paralelo não tem a preocupação evidente no anterior de conter assim que possível tais ações.

3 ENTRE CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PROPOSTAS DO GOVERNO DO PT: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA SAN

Daremos início a uma série de análises de documentos que compuseram os programas de governo apresentados pelo PT para concorrer ao cargo da Presidência da República.

O primeiro, e que já havia sido sinalizado que estava sendo elaborado para substituir o de 1991, faz parte do Programa de Governo de 1994. A decisão de analisá-lo guarda relação com o tema da segurança alimentar e da proposta de constituição de um conselho expressa no documento de 1991, “Sem medo de trabalhar na terra – Uma visão popular da agricultura brasileira”.

O documento “Bases do programa de Governo _ Uma revolução democrática no Brasil” apresenta, como indicado no título, as bases do programa de governo com o qual Lula disputaria a presidência da república nas eleições de 1994. Ele tem a chancela do Partido dos Trabalhadores (PT), e foi um desdobramento do 9º Encontro Nacional do PT realizado em maio de 1994, fruto da participação de diversos setores da sociedade civil e partidos que compunham a Frente visando a “elaboração de uma plataforma eleitoral comum” o que podemos compreender como coalizão política.

Ele está organizado em sete capítulos, a saber: A crise brasileira e a alternativa democrática e popular; Política, cidadania e participação popular; Reforma e democratização do Estado; Mudar a vida; Bases ecológicas do projeto nacional de desenvolvimento; Ciência, tecnologia e infraestrutura; Transformar a economia e a sociedade construindo a nação.

O foco da nossa análise foi reconhecer o modo como as temáticas “fome” e “segurança alimentar” se apresentavam.

Na introdução deixa claro o descontentamento e o tom de crítica ao governo em exercício. Se refere ao que era o sistema vigente de administração pública como “caos econômico e social” e o caracteriza como “ perverso, concentrador de renda e autoritário”, aponta o que chama de “desconstrução nacional” como solução. Cumprindo o papel de oposição em um país em que as medidas adotadas eram todas de caráter neoliberal e que claramente não se importava com o desenvolvimento e mobilidade social da população de baixa renda.

O documento se reserva no direito de ser classificado como um “compromisso” com a população e não um compilado de várias intenções que jamais sairiam do papel como destaque no texto:

Longe de ser um diagnóstico acadêmico da crise brasileira, um receituário de propostas formuladas em gabinetes fechados ou uma peça retórica de vagas declarações de intenções, **este programa quer ser antes de tudo um compromisso.** Estamos comprometidos com uma profunda reforma do Estado, com sua democratização e controle pela sociedade, através da participação popular, que permita desencravar de seu interior interesses privados, corporativos e burocráticos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Toda a introdução é pautada na mudança, na inversão das prioridades do governo vigente, expresso em “Este é o programa de um governo que submeterá todos seus objetivos à meta central de combater a pobreza e a indigência que atingem metade da população brasileira”.

Outro ponto a ser destacado está presente no trecho abaixo, não esconde que havia diversas linhas de pensamentos no processo de elaboração do documento, o que permite imaginar que nem todas as propostas foram consensuais, no entanto, sob a égide do discurso da “democracia” estão presentes no Programa de Governo.

Neste programa confluem muitas ideologias, tradições culturais, experiências sociais e de vida. **O que une todos é o compromisso intransigente com a democracia, com o respeito aos direitos humanos e com a sociedade de profundas reformas econômicas e sociais em proveitos das maiorias.** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

No segundo capítulo do documento, dedicado a análise da “Política, cidadania e participação popular”, encontramos alguns aspectos relevantes para esse nosso estudo.

O capítulo é pautado no discurso de exclusão social histórico presente no país decorrente da escravidão e que, no entendimento da oposição, perdurava até aquele momento.

Ressalta que os direitos da população não estariam sendo cumpridos, uma vez que 32 milhões de brasileiros e brasileiras passavam fome, como havia sido publicado no Mapa da Fome.

Tinha, portanto, como central o desenvolvimento de ações que priorizassem a população excluída de baixa renda para garantir seus direitos fundamentais (vestuário, moradia, alimentação, saúde, lazer), além do “tratamento desigual dos desiguais, através de políticas afirmativas”, permitindo assim que as minorias também tivessem seus direitos garantidos.

A proposta de fortalecer a democracia participativa é central nesta base programática. A democracia participativa é vista como fundamental para a radicalização e universalização a

democracia brasileira. Para tanto, a consolidação de mecanismos de participação, como consultas periódicas e novas instâncias participativas são ressaltadas.

Quando se fala em representação da sociedade civil, uma das coisas que vinham à tona eram os conselhos. Para tanto demarcou-se no texto a permanência do CONSEA e a criação de formas análogas a ele com o objetivo de ampliar essa participação, uma forma de corresponsabilizar a população pelas decisões tomadas e de aproximar o povo do governo.

Lutamos por uma democracia em que a participação popular, por meio de consultas periódicas, permita que a população diretamente envolvida delibere sobre medidas fundamentais a definição de seu próprio destino. **A democracia participativa não elimina a democracia representativa, nem os mecanismos de democracia direta em nível local. Mas toma grande parte da população corresponsável pelas decisões tomadas, antes nas mãos do Executivo e do Legislativo.** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

O atual CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) deverá ser mantido, bem como deverão ser estimulados organismos análogos, voltados para outras áreas representativas das necessidades sociais básicas da população, bem como de fiscalização das políticas públicas. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Ao tratar da economia e a sociedade na perspectiva de construir uma nação, o programa de governo defende a ideia de criar um “mercado interno de massas” buscando propiciar um crescimento entre salários, produtividade, consumo e investimentos. Neste contexto, retoma a ideia de realizar a reforma agrária, implementar uma política de segurança alimentar que iria assegurar “ a disponibilidade de alimentos a baixo preço, de boa qualidade e em quantidade suficiente para erradicar a fome no país” além de políticas voltadas para a melhoria e desenvolvimento das famílias no campo.

Outra parte importante desse capítulo é quando trata de questões relacionadas a agricultura brasileira. Ao que parece, essa parte do documento seria o equivalente as propostas dos documentos anteriores cuja centralidade está na formulação de um programa voltado para agricultura, mas que tende a ser mais abrangente ao relacioná-lo a segurança alimentar e direitos trabalhistas, como garantia do pleno emprego e aumento salarial.

A dinâmica da crise brasileira mantém atuais as questões da reforma agrária, de uma nova política agrícola e agroindustrial e de segurança alimentar. As soluções para estes problemas estão contidas em um novo projeto de desenvolvimento para o país proposto pelo PT, em novas bases. Agora não mais fixadas nos interesses exclusivos de quem produz a agricultura, mas também a partir das necessidades alimentares do povo brasileiro. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Afirma-se a necessidade de repensar os projetos de agricultura e agroindústria implementados até aquele momento com uma visão de que eles seriam revistos partindo do que era imprescindível para a garantia de uma alimentação básica a toda a população. Veja que aqui podemos observar uma preocupação mais acentuada com a questão da alimentação,

visto que ela passa a ser o ponto de partida para se pensar os programas e políticas, sem esquecer da correlação com trabalho e valor dos salários.

A “segurança alimentar”, aparece aqui como um componente estratégico importante para colaborar com o desenvolvimento do país, gerando crescimento econômico. Vale a ressalva que aqui ‘segurança alimentar’ está totalmente ligado a problemática da ‘fome’, como podemos observar no trecho que segue:

Quando a calamidade da fome e a carestia alcançam proporções tão amplas, fica claro que para combatê-las não basta um conjunto de políticas sociais compensatórias. **É necessário introduzir a segurança alimentar como componente estratégico do padrão de desenvolvimento, de forma articulada à perspectiva geral do Governo Democrático e Popular de promover o crescimento econômico com equidade social.** Não há país desenvolvido que não tenha colocado a segurança alimentar na linha de frente de sua estratégia nacional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Sobre a noção de segurança alimentar, o documento afirma:

Segurança alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso, regular e a baixo custo, aos alimentos básicos. O que requer intervir nos determinantes das condições de acesso (empregos e salários) e na produção e distribuição dos alimentos básicos. Parte essencial dessa proposta é um programa agrário e agrícola que delineie um novo contrato estratégico entre agricultura e a sociedade, visando obter um desenvolvimento agrícola sustentável, e a revalorização socioeconômica e cultural do espaço e da família rural. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

O conceito de “segurança alimentar” tinha o “acesso” como principal elemento, indo ao encontro da ideia de definição alimentos básicos apresentada no documento de 1991. Guarda uma relação direta com o desenvolvimento econômico, que viabilizaria melhores condições de acesso, aliada a uma proposta de alimentos a baixo custo provenientes de um outro modelo agrícola/agrário, que permitiria produzir de maneira sustentável para a garantia do preço baixo. Comparando com o que se consolidou anos mais tarde como conceito “oficial” de SAN, observa-se que esse traz uma visão reducionista, conectada com a fome e com o combate à miséria.

Há um destaque para quatro objetivos do “Programa para agricultura brasileira” delimitados no documento que giram em torno de propostas para o fortalecimento da agricultura familiar e da democratização das terras visando a melhoria das condições de vida das famílias e uma produção autossustentável. Dentre esses objetivos a ‘segurança alimentar’ está presente da seguinte forma:

(...) garantir uma política de segurança alimentar, assegurando a disponibilidade de alimentos a baixos preços, de boa qualidade e em quantidade suficiente para erradicar a fome no país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

Acreditava-se, portanto, que a implementação dessa política era a saída para acabar com a fome no país.

Para tanto delineou-se “Políticas agrícolas para segurança alimentar” que envolve um agregado de outras políticas definidas como importantes para garantia da ‘segurança alimentar’ e que se assemelha muito ao documento apresentado em 1991 de organização de José Gomes da Silva e Lula. Subdivida em tópicos, a saber: Políticas para a produção; Políticas de comercialização; Políticas de desenvolvimento agroindustrial; Política de emprego e relações do trabalho; Previdência social rural; Políticas de desenvolvimento rural e de combate à pobreza; Políticas de abastecimento e ações emergenciais de combate à fome; Estoques governamentais; Produção, distribuição e consumo de alimentos; Políticas emergenciais de combate à fome; Política no meio ambiente para agricultura.

Desses daremos enfoque naqueles que se correlacionam com ‘fome’ e ‘pobreza’ para que possamos compreender qual a relação era estabelecida entre a ‘segurança alimentar’ e a problemática da ‘fome’.

No que dizia respeito as “Políticas de desenvolvimento rural e de combate à pobreza” falava-se em “nível de urbanização” da zona rural como a causa da melhoria da vida dos trabalhadores do campo, o que aparentemente parece confuso visto que também há uma crítica a mecanização do trabalho como uma das causas do êxodo rural. A partir disso menciona-se que indicadores estatísticos demonstram que os pobres do campo são “trabalhadores temporário boias-frias, sem vínculo empregatício regular, e pequenos produtores – em particular os que têm acesso precário à terra, como parceiros e arrendatários, e que se concentram nas periferias das pequenas e médias cidades do interior constituindo verdadeiras favelas rurais espalhadas por todas as regiões do país. ”

É importante ressaltar que os dados que o documento diz usar como base não são atualizados para época. Usa como parâmetro o Censo Demográfico de 1980 e justifica informando que não dispunham ainda dos dados do Censo de 1991.

É a falta de infraestrutura social básica e de oportunidades de emprego que têm transformado esses vilarejos num passo intermediário do processo de êxodo rural que vem inchando cada vez nossas metrópoles. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

A impressão que se tem é que se objetivava sim a melhoria das condições de vida do homem no campo para que ele permanecesse lá, mas que também não era interessante econômica e estruturalmente falando que essa população migrasse para as cidades, por mais que isso acontecesse independente das condições no âmbito rural.

Note no trecho que segue, ainda que houvesse uma forte crítica a mecanização do campo houveram também propostas no sentido de estimular a instalação de agroindústrias e indústrias com a justificativa de que isso aumentaria o valor agregado aos produtos e pudessem absorver a força de trabalho excedente.

Assim é que se pode entender também a nossa proposta de estimular a instalação de agroindústrias e indústrias de pequeno porte nessas agrovilas, tanto para aumentar o valor agregado da produção local e evitar os “passeios de safra”, quanto para absorver a força de trabalho excedente, especialmente dos jovens, nessas localidades interioranas. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

Como “Políticas emergências de combate à fome” o texto usa os dados do Mapa da Fome, que indicava a existência de 32 milhões famintos e que para resolver esse problema necessitaria de ações imediatas que seriam “implementadas pelo governo em parceria com a sociedade”. Entre as medidas previstas estavam a garantia de acesso aos alimentos que conteriam no escopo da cesta básica estabelecidos pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar, dar prioridade a gestantes, crianças e idosos nos programas adotados e também ao Programa Nacional de Alimentação Escolar que seria articulado com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) afim de acompanhar o estado nutricional da população no país.

A ênfase na fome também aparece no documento “Os compromissos da Frente Brasil Popular com a saúde e a vida”.

O documento tem a discussão centrada em saúde e começa com uma a seguinte chamada “ O BRASIL ESTÁ DOENTE: O GOVERNO LULA É O REMÉDIO”, que denota, claramente, a certeza que se tinha de que ao assumir Lula resolveria todos os problemas do país.

O objetivo era expor a situação em que a saúde se encontrava e propor ações que visassem uma melhoria no quadro que se instalava até aquele momento. Vale a ressalva que em 1994 o SUS já havia sido criado (Constituição de 1988) e regulamentado pela Lei nº 8.080 de 1990. O texto ressalta: “ O Brasil está doente. A imensa maioria de sua população já teve pelo menos uma experiência desastrosa com os serviços de saúde deste país. ” e completa caracterizando a no Brasil da seguinte forma “ Saúde no Brasil: consequência das péssimas condições de vida, da desproteção à saúde e da desassistência à doença”

Como se pode observar, havia um descontentamento grande e por isso a intenção de fazer diferente com a proposta de um novo governo. O documento volta novamente a criticar o modelo econômico e a concentração de renda, que teve como consequência o aumento da desigualdade e a causa de problemas, como a fome, no país.

Estando entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil é, ao mesmo tempo, um dos países em que observa a maior concentração de renda do planeta. **Esta apropriação de grande parte da riqueza nacional por uma ínfima minoria explica a fome, as doenças e as mortes, presentes em nosso cotidiano.** (FRENTE BRASIL POPULAR PELA CIDADANIA, 1994, não paginado, grifo meu)

‘Fome’ volta a aparecer quando o assunto tratado é mortalidade infantil, no tópico “Mortalidade infantil: vamos acabar com essa vergonha nacional”.

Inicialmente, há uma apresentação do problema baseado em uma média que indica que a mortalidade infantil corresponde a “cerca de 55 mortes antes de 1 ano por cada 1000 nascidos vivos” e aponta como causa “diarreias e doenças respiratórias associadas à falta de saneamento e à desnutrição, por falta de ou por mau atendimento perinatal e por doenças evitáveis mediante vacinação. ”, destaca ainda que esse quadro se agrava na região do Nordeste.

Dessa forma determina como meta a redução de 50% da mortalidade infantil em nível nacional e em 2/3 na região do Nordeste e periferias dos grandes centros urbanos. Para que esse objetivo fosse alcançado foram propostas medidas estratégicas e é aí que a “fome” volta a aparecer. Havia a promessa de que o governo Lula iria transformar o modelo econômico e dessa forma gerar mais empregos, elevar salários, implementar reforma agrária e aumentar a oferta para que os preços dos produtos, indispensáveis para sobrevivência, estivessem mais acessíveis a população. Logo uma das medidas seria a implementação de “programas emergenciais de combate à fome, à desnutrição e à miséria, com participação direta do setor saúde”.

O próximo documento que ainda compõe o programa de governo é o “O Nordeste e a Integração Nacional – Sem medo de ser feliz”.

“Segurança Alimentar” aparece pela primeira vez nesse documento no tópico que corresponde a “Os grandes objetivos a atingir”, onde três objetivos foram elencados como principais. Dentre eles estavam propostas que iam desde aumentar a participação da região do Nordeste na atividade produtiva do Brasil, através do que eles chamam de “tratamento prioritário” nos programas das três esferas de governo e buscando a regionalização das políticas federais e dessa forma romper com o tratamento compensatório que a região vinha tendo até aquele momento. Aumentar o investimento a educação visando uma melhor qualificação e a partir disso o viabilizar um avanço no mercado de trabalho, incentivar os pequenos produtores, artesãos, microempresários como uma opção de apoio para o desenvolvimento local. E por fim onde a “segurança alimentar” aparecia

Melhorar as condições de vida dos nordestinos, com prioridade à segurança alimentar, ao saneamento, à saúde e à habitação. O Nordeste apresenta os mais

graves indicadores sociais do Brasil. Com menos de 30% da população brasileira tem mais da metade (55%) dos indigentes contabilizados pelo Mapa da Fome, do IPEA. Na zona rural, o quadro é ainda mais dramático, posto que dos 16 milhões de indigentes residentes na zona rural do Brasil, 10 milhões (63%) são nordestinos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Aparece como prioridade e como uma ideia ligada à fome, baseada inclusive em dados de pesquisas realizadas no país nesse período que indicava um número expressivo de famintos na região. Esse quadro acentuaria, portanto, a necessidade de ter um olhar mais cuidadoso para o Nordeste. “Segurança Alimentar” não recebe definição nesse item, considera-se, portanto, a definição usada no documento base que compõe o rol do programa de governo.

A fome crônica revelada nos baixos índices de nutrição é um fato mais grave no Nordeste que em outras regiões do país, pois nessa região estão 55% dos brasileiros com déficit calórico elevado. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

Enquanto no Sudeste 1 em cada 4 domicílios (25%) não possui esgotamento adequado, no Nordeste 3 em cada 4 domicílios estão nessa situação (73%), o que se reflete na precariedade das condições de saúde da população, submetida a numerosas doenças de veiculação hídrica, com cólera. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

O termo “Segurança Alimentar” aparece novamente no tópico “Desafios e prioridades principais” no subitem “ Reforma Agrária e nova política agrícola”. No texto defende-se a ideia de que a reforma agrária no país é essencial e que a região Nordeste deve ser privilegiada em função do modo como a terra era distribuída na época.

(...) no Nordeste a reforma agrária é fundamental. Romper o bloqueio imposto ao aumento da produção pelo latifúndio improdutivo e pelo minifúndio economicamente inviável é um desafio essencial de qualquer política para o Nordeste. **Democratizar o acesso à terra e fortalecer a agricultura de base familiar é uma das formas mais baratas de criar empregos estáveis e permanentes, combater à fome e a miséria, elevar os padrões de produtividade, desconcentrar a renda e o poder no Nordeste** (um emprego criado pelo FNE custa cerca de US\$6.000). (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Destaca que se trata de uma região onde os problemas que afetam diretamente o produtor rural que pratica a agricultura familiar são “ a dificuldade de acesso à terra e baixa sustentabilidade econômica e ambiental dos sistemas de produção. ” Logo sugere que as ações determinadas como objetivos da reforma agrária deveriam

(...) contemplar apoio à produção agrícola sob a forma de recursos hídricos e irrigação, manejos dos sistemas de produção vegetal em áreas de sequeiros, dos sistemas de produção animal e do manejo ecológico de pragas e doenças. Apoio às atividades pós-colheitas (beneficiamento da produção); apoio à comercialização e integração com o Programa de Segurança Alimentar (através da aquisição de safra em bases municipais); e recuperação e preservação ambiental. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

Ou seja, permanece a ideia de que o Programa de Segurança Alimentar determinaria quais seriam os componentes da cesta básica do brasileiro, e que as ações voltadas para o combate à fome e a miséria deveriam se basear nessas determinações para que fossem eficientes.

O terceiro momento em que a “segurança alimentar” aparece também integra o tópico “Desafios e prioridades principais” no subitem “Políticas Sociais”, uma menção rápida e que se refere a importância dada as políticas sociais no plano de gestão, principalmente a ‘segurança alimentar’

A Frente Brasil Popular pela Cidadania (FBPC) considera que, no conjunto das políticas sociais, a segurança alimentar tem um destaque fundamental, devendo ser tratada tanto nas ações prioritárias de curto prazo como no âmbito de políticas mais estruturadoras de geração de emprego, de reforma agrária e das novas políticas agrícolas, já indicadas anteriormente. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado)

Ainda nesse item há ênfase no modo como as ações de saúde na região estão deficitárias, e propõe que se garantisse a implementação efetiva do SUS, a garantia de direitos indispensáveis para se ter uma vida digna e que isso fosse pautado pelo princípio da equidade onde seriam destinados mais recursos públicos da área da saúde a grupos populacionais com maiores vulnerabilidades.

A quarta e última vez que a expressão aparece está presente em “Ações prioritárias de curto prazo” em que indo contra a maré conservadora vigente, eram apresentadas as propostas da FBPC que previa ser “transformador na realidade atual e desconcentrador de renda”. No entanto era sabido que essas propostas só surtiriam efeito a médio prazo e que haviam situações que precisavam ser tratadas com certa urgência. Nesse contexto surge dois programas para serem implementados logo no início do governo, um deles aparece a ‘segurança alimentar’ como algo determinante, como se observa abaixo

A) aplicação imediata, a nível nacional, com prioridade para as áreas urbanas do Nordeste, do Programa de Garantia da Renda Mínima associado à Educação Fundamental. É possível gerenciar tal programa de forma descentralizada e democratizada. **Será um instrumento do Programa de Segurança Alimentar, ao aumentar a renda que certamente vai para o consumo de alimentos, como propõe a Campanha Contra a Fome e a Miséria pela Vida.** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1994, não paginado, grifo meu)

Como se pode ver, o Programa de Segurança Alimentar aparece ligado a ideia de renda mínima e de consumo de alimentos como forma de enfrentamento da fome. É a primeira vez que, das vezes que a expressão apareceu, houve a menção da “Campanha Contra a Fome e a Miséria pela Vida”, endossada por Betinho, e que ficou conhecida nacionalmente como a ação de maior notoriedade, assim que o Mapa da Fome foi publicado em 1993.

Adentramos agora aos documentos relacionados a ICNSA que foi o grande destaque do ano de 1994. A análise realizada é de um compilado de documentos que contam como foi antes, durante e depois da conferência. Dessa forma, a data de referência é 1995, ano em que foi organizada essa publicação e curiosamente, ano em que o CONSEA foi extinto. A escolha pela análise na íntegra desse arquivo se deu tendo em vista sua relevância para o campo.

Inicialmente temos uma apresentação e posteriormente se divide em onze capítulos, a saber: Introdução; Movimento pela Ética inspirou Ação da Cidadania; Em pouco tempo, muitas histórias de sucesso; Flagrantes de uma Conferência; A Conferência de duas mil pessoas; Pesquisa I Conferência Nacional de Segurança Alimentar; Conclusão – A ICNSA; Os desdobramentos da ICNSA; CONSEA: parceria contra a fome e a miséria; O Fórum Nacional de Ação da Cidadania; Relatório Final. Dado a relevância do documento por se tratar de um marco na história da construção do campo de Segurança Alimentar e Nutricional, será analisado na íntegra.

A ‘Apresentação’ é escrita por Augusto Franco que naquela época foi Coordenador Geral da ICNSA. Ele conta quais foram os eventos e processos até chegar a esse documento como produto final e destaca que é resultado de centenas de conferências municipais, microrregionais e regionais, como se vê no trecho que segue:

Percorremos uma longa caminhada para obter este produto final. Caminhada que começou com centenas de Conferências Municipais, Micro-Regionais e Regionais, cujos resultados foram consolidados nos relatórios das 26 Conferências Estaduais, do Comitê das Empresas Públicas no Combate à Fome e Pela Vida e dos Comitês Universitários. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.03)

Inicialmente, uma Equipe de Sistematização, composta por pessoas da Secretaria Nacional Executiva da Ação da Cidadania, do CONSEA, do Inesc, do Inera, do Instituto de Política e da Assessoria Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República – com o apoio editorial do Banco do Nordeste do Brasil – produziu um relatório-síntese que foi submetido aos 50 grupos de trabalho da ICNSA, recebendo mais de 700 emendas emanadas da ICNSA, enviada aos estados para nova discussão. O resultado desta elaboração coletiva, por decisão da plenária final da conferência, voltou a ser submetido a uma reunião de representantes dos Comitês Estaduais de todo o País, especialmente escolhidos para este fim, ocasião em que foi aprovada a redação final do chamado ‘Documento Programático’. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.03)

Como podemos observar, resultado de um esforço conjunto por parte de alguns, esse processo foi coordenado por Antônio Ibañez Ruiz até a realização da conferência, posteriormente Augusto de Franco assumiu a coordenação com a “função precípua de ultimar a preparação do Relatório Final (...)”. Ele faz uma série de agradecimentos as instituições e ressalta que “ nada teria sido feito sem o concurso de milhares de participantes da Ação da Cidadania, sobretudo dos delegados da ICNSA e dos representantes dos Comitês Estaduais”.

A conferência foi realizada em Brasília no período de 26 a 28 de agosto de 1994 e teve como principal objetivo aprovar a versão final do “ Documento Programático”.

O texto traz inicialmente um panorama da situação do país fazendo um paralelo com as questões de ordem econômica. Sinaliza que havia acontecido uma melhora nos índices de crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico no país e que isso o colocou em um melhor posicionamento no mercado externo. No entanto, ainda que a avaliação da economia fosse positiva, o país enfrentava grandes problemas de ordem social. O Mapa da Fome havia sido lançado, como já apontado em outros documentos, e diagnosticava 32 milhões de brasileiros miseráveis.

No texto diz que o Mapa da Fome foi revisado em agosto de 1994 sob a coordenação de Anna Maria T.M Peliano, que também aparece na elaboração do documento de 1991, “Sem medo de trabalhar na Terra” que analisamos anteriormente.

No limiar do Século XX, porém, este gigante convive com problemas tão antigos como a malária, esquistossomose, surtos de dengue e cólera, desnutrição, que atingem sobretudo as populações de baixa renda, habitantes das regiões mais pobres. Pior ainda, convive com uma leva de 32 milhões de miseráveis, que não tem emprego, o que comer, onde morar, educação, nem assistência à saúde. O Mapa da Fome, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas e atualizadas em agosto de 1994 sob a coordenação de Anna Maria T.M Peliano, mostra uma realidade cruel e insustentável para qualquer sociedade que pretenda viver com dignidade.(I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.07)

Nesse contexto, caracterizaram a conferência como um evento que congregou pensamentos, ideias e propostas daqueles que estavam comprometidos com uma mudança efetiva no país, onde acabar com a fome e garantir a inclusão e os direitos básicos (trabalho, moradia, alimento, saúde, educação) de todos os brasileiros. Em relação ao relatório final, destaca:

O relatório da I Conferência traduz angustias e os anseios da sociedade, que organizada em toda a extensão do território nacional, busca soluções para acabar com a fome, a miséria, a falta de cidadania, a exclusão social. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.10, grifo meu)

E deixa um recado para o presidente eleito Fernando Henrique Cardoso

A Ação pela Cidadania Contra a Fome e a Miséria e o CONSEA esperam o que Presidente eleito para dirigir a Nação nos próximos quatro anos, Fernando Henrique Cardoso, leve em conta as sugestões e propostas emanadas da I Conferencia e mantenha o processo de colaboração entre Governo e sociedade, iniciado na gestão de Itamar Franco, contra a fome e a miséria. O trabalho realizado até aqui é, sem dúvida, um caminho em busca de uma sociedade ética e justa que todos esperam. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.10, grifo meu)

Fica claro, portanto, a notoriedade dada ao tema por profissionais implicados nas causas sociais. O processo é detalhado minuciosamente o que passa a sensação de que dessa forma, explicitando como as ações estavam sendo pensadas, daria uma maior credibilidade as propostas. O uso de vocábulos como “angustia” e “anseios” bem como a leitura de que seria um caminho mais ético e justo somados ao recado deixado para o presidente eleito, evidenciam a preocupação em não deixar a causa ser esquecida, afastada ou desconsiderada pela nova gestão que assumiria o controle do país.

O documento ainda apresenta um relato breve do contexto político da época, o pedido de impeachment do então presidente Fernando Collor que teve parecer favorável, a ampla divulgação dos dados organizados no Mapa da Fome em 1993 e a constatação de que, ainda que o país apresentasse um quadro econômico positivo havia problemas sociais de ordem primária que não dava mais para deixar de escanteio.

Nesse contexto, que teve no impeachment uma ancoragem, foi que surgiu o Movimento Pela Ética na Política que tinha como bandeira “ restaurar os princípios éticos e acabar com a corrupção e a impunidade no Brasil. ” (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.11)

O Movimento Pela Ética na Política, vitorioso na luta contra a corrupção e a impunidade, inspirou uma outra cruzada ética, para acabar com a fome e a miséria. Como desdobramento do movimento, surge a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, com o objetivo de mobilizar, e acima de tudo sensibilizar, a sociedade para a necessidade e mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do País. Exatamente essa realidade que leva à exclusão, à fome e à miséria. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.11)

O movimento tinha grandes pretensões e transbordava para diversos setores, não se limitavam apenas a questões de ordem econômica, embora aparentemente acreditassem que deveriam ter um olhar mais cuidadoso para elas. Sobre a organização da Ação da Cidadania, havia uma Secretaria Executiva coordenada por Maria José Jaime e formada pelas seguintes entidades da sociedade civil: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Cáritas, representando a Conferência Nacional dos Bispos (CNBB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Federal de Economia (Cofecon); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc); e Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.12)

A Ação da Cidadania nos estados e municípios era organizada na forma de comitês e para que tivessem uma certa uniformidade nas ações, elaboraram uma cartilha que continha entre suas ações o objetivo de “ (...) a de mobilizar a sociedade, interpelar e pressionar o

Estado, produzindo um movimento capaz de mudar o quadro social. ” (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.12)

A orientação é para que cada comitê inicie suas atividades fazendo um mapeamento da pobreza e da produção de alimentos em sua região, com um levantamento de entidades ou pessoas que promovem algum tipo de trabalho relacionado ao combate à fome, além de um planejamento de suas atividades. **A experiência tem mostrado que os comitês surgem de acordo com as necessidades e características de cada local e desenvolvem trabalhos também relacionados às peculiaridades locais.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.12, grifo meu)

Havia, portanto, no bojo de suas intenções a ideia de que mudar era possível e que a participação de organizações da sociedade civil era importante nesse processo, além de mostrar uma preocupação em respeitar as particularidades de cada local. Nesse sentido, é importante ressaltar que não há menção de “segurança alimentar” embora componha um documento que trate do tema, não aparece como objetivo na contextualização histórica e nas ações desenhadas para o país nesses primeiros textos.

O documento ainda relata a história de como foram elencados os problemas que dificultavam a execução de atividades. Aconteceram reuniões preparatórias para a realização da conferência que viabilizou a exposição desses problemas e a organização em três categorias: de ordem política, de natureza organizativa e de infraestrutura. No que concerne os problemas de ordem política estavam a relação dificultada com o poder público nas três esferas de governo, conflitos de caráter emergencial e estrutural e encontrar um equilíbrio que permitisse a descentralização da campanha e autonomia dos comitês. No que dizia respeito a organização, a maior dificuldade apresentada era em relação a dimensão do território nacional e como seria estabelecida uma articulação que viabilizasse a realização das ações. Já sobre a infraestrutura, as dificuldades giravam em torno da falta de recursos humanos, financeiros e materiais, inclusive de espaço físico para a execução de projetos de forma eficiente e funcionamento dos comitês.

Há um relato breve, mas importante, sobre como foi a aceitação do presidente Itamar Franco para criar o CONSEA. Tudo aconteceu, pelos relatos, em 1993 quando o Movimento pela Ética na Política sugeriu dar prioridade ao combate à fome no país e Lula, então presidente do PT, entregou um plano de combate à fome a Itamar onde constava a proposta de criação do conselho.

Em 24 de abril de 1993, o Presidente assina o decreto número 807, criando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA, órgão de aconselhamento da Presidência da República, do qual participam os Ministros da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-Estar Social, Planejamento e Secretário-geral da Presidência da República, além de 21 representantes da sociedade civil, dos quais 19 indicados pela Ação da Cidadania. (I

CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.14, grifo meu)

Na época ficou estabelecido que D. Mauro Morelli assumiria com presidente do conselho, e partia do princípio que o conselho era “um organismo de coordenação política e de colaboração crítica” (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.15)

O documento ainda ressalta que:

O Consea é uma forma inovadora de parceria entre o Governo e a sociedade para buscar alternativas, formular propostas e implementar ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil. O Consea tornou-se uma realidade a partir da conscientização de que o problema da fome e da miséria é tão grave e amplo no país que só pode ter uma solução por meio de uma ação conjunta do Governo e dos diversos setores da sociedade. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.15, grifo meu)

O que se vê, portanto, é que o conselho foi fruto de uma articulação política, com forte apoio do Movimento Ética pela Política que endossou o pedido do impeachment do presidente Collor. Nesse cenário, Lula teve um papel importante uma vez que o próprio foi quem entregou a proposta a Itamar, e que somado ao contexto político da época gerava condições para que o então presidente se sensibilizasse pela causa. A impressão é de articulação de um plano político de poder, onde a inserção de pautas pensadas pelo Governo Paralelo se dava de forma sutil e eficiente porque naquele momento no país com a divulgação do Mapa da Fome o dado de 32 milhões de famintos chamou os holofotes para a causa, logo toda e qualquer ação que visasse a erradicação ou minimização do problema, receberia uma atenção maior. Vale a ressalva que o documento não conta como foram eleitos aqueles que compunham o conselho, cita apenas que foi por indicação do Ação da Cidadania 19 representantes, e não esclarece como os outros 2, que completariam os 21 representantes, foram selecionados. A participação de setores como a Igreja, mostra uma mistura de religião e política que historicamente vemos no país, ainda que esse seja laico pela constituição. Não acho que deveria haver oposição a participação desse segmento, no entanto ele aparentemente teve tanto peso que o presidente do conselho era um representante da Igreja.

O CONSEA da época já tinha um caráter multiministerial e com ampla participação da sociedade civil, a questão é quem eram essas pessoas? Representantes de qual setor da sociedade?

Em uma lista contida no próprio documento observa-se a participação de outros representantes da igreja, de acadêmicos, de instituições de pesquisas, representantes de trabalhadores, das mulheres e da classe empresarial.

Quadro 2 - Representantes da sociedade civil no CONSEA na gestão 1993/94

D. Mauro Morelli	Presidente do Conselho Bispo da Diocese de Duque de Caxias
Herbert José de Souza (Betinho)	Sociólogo Secretário Executivo do Ibase
D. Luciano Mendes de Almeida	Presidente da CNBB
Amarílio Proença de Macedo	Economista, Empresário, Conselheiro do IEDI e do Instituto Fernand Braudel de Economia
Reverendo Ruy Ayres Matos	Bispo da Igreja Metodista da Região Nordeste
José Domingos Cardoso (Ferreirinha)	Sindicalista
Antônio Ibañez Ruiz	Engenheiro, Professor, ex-reitor da Universidade de Brasília
Plínio de Arruda Sampaio	Professor, ex-deputado federal
Mauro Farias Dutra	Engenheiro Civil, Empresário, Presidente da Associação para Estudos e Projetos de Combate à Fome
Maria José Jaime (Bizeh)	Secretária Nacional da Secretaria Executiva da Ação da Cidadania Contra a Fome, à Miséria e Pela Vida
Ney Bittencourt de Araújo	Engenheiro, empresário, membro do Conselho Superior de Tecnologia da FIESP/CIESP
Anna Maria Tibúrcio de Medeiros Peliano	Socióloga, Diretora da Diretoria de Política Social do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (Ipea), editora do jornal “Fome em Debate” e Coordenadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – Nepp/Unicamp
Moacir Gracindo Soares Palmeira	Antropólogo, Assessor da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Tânia Bacelar de Araújo	Economista da Fundação Joaquim Nabuco
Mário Volpi	Filósofo, Coordenador Nacional do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
Nelson Sirtsky	Empresário, Presidente da Rede Brasil Sul de Comunicação
Celso Almir Japiassú	Advogado, Jornalista, Publicitário, Presidente da Câmara Ética do Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária
Pastor Caio Fábio D’Araújo Filho	Vinde Editora
Antônio Fernandes dos Santos Neto	Presidente da Central Geral dos Trabalhadores
Márcia Campos Pereira	Presidente da Confederação das Mulheres do Brasil

Fonte: Relatório I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, FREITAS, G.C. (2017) Elaboração própria

Ao tratar dos resultados positivos desencadeados pela movimentação, o documento destaca a onda de ações que a campanha Ação da Cidadania com o apoio do CONSEA gerou no país. Se alastraram por diversas regiões e cada estado encontrou uma forma de tratar a emergência da escassez de alimentos para as famílias de baixa renda de um jeito diferente. Programas como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), Programa Leite é Saúde, Programa Criança contra a Fome e pela Vida e Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) foram pensados para contemplar boa parte da sociedade. Dos relatos apresentados no relatório, irei destacar alguns que mais chamaram atenção:

A Caixa Econômica federal promoveu cursos de corte e costura, cabelereiro, bordado, medicina caseira e pintura para moradores de Manaus. Em Salvador, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) cedeu sua fazenda-escola à Fundação do Menor para produção de alimentos e assistência às crianças. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.18)

O Comitê da Companhia de Eletricidade Light, no Rio de Janeiro, recolheu vultuosos recursos e repassou para setores carentes. Além disso, incluiu nos contracheques de seus funcionários palavras de ordem para incentiva-los a participar da campanha contra a fome. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.18)

Há em Rio Branco o projeto que coloca 40 crianças de rua trabalhando na manutenção e limpeza de orelhões, ganhando salário, com exigência de que estudem, recebendo o material escolar do programa. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.19)

Há um compilado de imagens que são flagrantes da conferência com alguns comentários dois quais dois se destacam em função do discurso, de Flávio Schuch e de Rogério de Souza.

Flavio Schuch, assessor do CONSEA na época, reconhece que havia imperfeições no texto, no entanto pontua que o documento refletia o que a sociedade havia proposto como necessidade.

O documento resultante da I Conferência não é monolítico e tem até contradições. A conferência, de certa forma, é o retrato de todas as dificuldades do Brasil, com suas imensas diferenças, e é natural que o documento as reflita. Quem espera um documento com todas as coisas concatenadas não vai se contentar, porque a sociedade brasileira não é assim e nós fizemos a opção por resguardar essa característica da conferência, que reflete o perfil da sociedade. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.23, grifo meu)

O documento pode ter defeitos que não se encontram em um texto trabalhado tranquilamente em um gabinete, mas tem todas as qualidades de um documento feito pelo povo, com toda a sua diversidade, angústia e necessidades. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p. 23, grifo meu)

Rogério de Souza, por sua vez, problematiza o a inércia que se encontrava o povo brasileiro em relação a temas como a fome e miséria, e que a noção da grandiosidade do problema só foi alcançada a partir da movimentação criada pela Ação da Cidadania.

A miséria brasileira não surgiu agora, mas o seu diagnóstico foi explicitado para o país a partir da campanha da Ação da Cidadania. A sociedade brasileira estava anestesiada, acostumada com o convívio com a miséria e agora está tomando consciência de quanto é importante lutar contra este problema (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.28)

Seguindo a análise, a fim de esclarecer como ocorreu a organização da conferência, o documento traz um relato breve sobre como foram organizados os encontros que a antecederam nos estados e municípios.

Houve um encontro no ano de 1993, anterior a conferência, onde órgãos federais, estaduais, municipais, universidades, entidades não governamentais e dos Comitês da Ação da Cidadania se juntaram para organizar como seria a campanha e as ações adotadas. Em março de 1994 ocorreu um outro encontro dos Comitês Estaduais e tinha como objetivo aprovar o que teria sido o regimento da Conferência Nacional.

Nos meses subsequentes foram realizadas conferências municipais e estaduais com o objetivo de “promover a reflexão e o debate sobre a Segurança Alimentar, identificar alternativas de intervenção e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas que a assegurem.” Foram elaborados 28 relatórios resultados dessas conferências, posteriormente foi elaborado um documento síntese a partir deles com contribuições do Comitê das Empresas Públicas no Combate à Fome e Pela Vida e dos Comitês Universitários, dividido em três temas: Alimentação e Nutrição; Condições e Requisitos para a Segurança Alimentar; e Propostas para uma Política de Segurança Alimentar.

O desdobramento da conferência em Brasília foi o “Documento Pragmático” presente no relatório final.

Sabe-se que estiveram presentes na abertura do evento o Presidente da República, Itamar Franco, o Presidente do CONSEA, D.Mauro Morelli, Herbert de Souza e Ministros de Estado, parlamentares, embaixadores e quase todos os conselheiros do CONSEA. D. Mauro acreditava que a conferência era a expressão de uma nova forma de pensar a democracia onde o Governo precisava da sociedade e vice-versa, apenas dessa forma é que se concretizaria uma gestão voltada para os interesses do povo em conjunto com o Estado.

Na sociedade está crescendo a consciência de que, sem o Governo, não se consegue mobilizar projetos fundamentais e o Governo, sem a sociedade, também não realiza projetos relevantes. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.32)

O que se vê é uma forte mobilização em torno da temática de “segurança alimentar”, mas toda embasada no argumento da fome e da miséria. Em um dado momento se apresentam os objetivos específicos que seriam:

(...) discutir o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão; obter consenso sobre prioridades e diretrizes para formulação de políticas e proposição de instrumentos de intervenção; discutir o processo de construção da cidadania. Identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade entre ações governamentais e não governamentais, tendo em vista a construção de uma nova relação Estado/Sociedade. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.30, grifo meu)

A ideia era construir algo em que a sociedade estivesse totalmente implicada, no entanto custo a entender a representação social de fato como ela é, dado que os cargos que cada representante ocupa muitas vezes não dialogam com a população de baixa renda, ainda que defendam os interesses da mesma. É importante pensar na forma como essa representação se dá e quais os interesses coletivos e individuais estão presentes na investidura do que seria o ‘cargo’ no conselho.

Posterior a toda essa apresentação e explicação de como se configurou a conferência, o documento apresenta uma série de discursos proferidos na conferência, que oferecem um panorama rico do debate da época.

O coordenador da conferência, Antônio Ibañez, inicia seu discurso com um agradecimento aos presentes e um breve ‘lamento’ pelos os que não puderam estar devido um problema em entidades ou governos em garantir transporte para todos em Brasília. Posteriormente há menção a Josué de Castro e a preocupação em tratar o tema da fome:

A cada dia torna-se mais atual, real e profético o enunciado de Josué de Castro, que afirmava estarmos nos tornando um povo que se divide entre os que não comem e os que não dormem. Acrescento que entre estes últimos há os que não o fazem por medo, ou sentimento de culpa. Mas há também aqueles que se mantem insones, preocupados com o futuro do país e trabalhando para que o futuro seja menos injusto para com os seus cidadãos. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.33)

Uma fala em que me parece enaltecer de forma sutil aqueles que se preocupam com a problemática da fome e que aparentemente “não dormem” pensando em como se configuraria o país caso alguma coisa não fosse feita para resolve-la. Em um dado momento de seu discurso liga a fome a discussão de “segurança alimentar”, apresentada como algo abrangente, mas que ainda carecia de um maior aprofundamento conceitual:

O problema da fome e da miséria adquiriu contornos tão graves e urgentes que já não basta considera-lo apenas como uma questão emergencial de ajuda humanitária. **É preciso ir mais longe, inserindo-o na ótica de segurança alimentar, cujo aprofundamento conceitual será um dos objetivos das discussões desta**

conferência. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.33, grifo meu)

Sobre a urgência para encontrar uma saída aponta que era necessário pensar em ações pautadas na solidariedade e não mascaradas “sob a forma de submissão e dependência, ainda que disfarçada de gratidão”. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.34)

Solidariedade sim, assistencialismo e esmola, não. A erradicação da fome endêmica só será possível, de acordo com os princípios da Segurança Alimentar, preservando a dignidade e a liberdade dos indivíduos. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.34)

Na verdade, não é apenas injusto, é imoral que exista fome no Brasil. Se uma parte da população está enferma pela fome, a outra estará necessariamente enferma pela insensibilidade ética, pelo torpor da solidariedade humana e pela anestesia da consciência pública. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.35)

A ideia era que nenhum cidadão precisasse passar por situações que lhe obrigasse a mendigar o que na verdade eram direitos, como acesso a alimentos, saneamento básico, moradia, saúde e educação.

Antônio finalizou seu discurso demonstrando certa esperança de que ainda havia saída para o problema da fome, e que com trabalho e determinação seria possível erradicar o problema.

Os trabalhos da conferência serão coroados de êxito e a minha convicção é de que com trabalho e determinação seremos capazes de vencer a miséria e a fome. Esta é a vitória que mais interessa aos brasileiros. **Afinal, somos um país ainda pobre, mas não estamos condicionados à pobreza.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.35, grifo meu)

No discurso de Herbert de Souza (o Betinho), então conselheiro do CONSEA e secretário-executivo do Instituto Brasileiro de Análise é possível observar uma fala que talvez soe como esperança, ou uma “cutucada” aos que estavam à frente das políticas.

Apostamos na boa vontade dos governantes para que fizessem a definição absoluta para o combate à fome e à miséria. Se o Presidente Itamar Franco precisasse de alguma razão para entrar na história, eu diria a ele que já a tem. **Há mais de um ano o Presidente fez uma declaração que o Brasil esperava de todos os seus governantes, quando disse que o combate à fome e à miséria era prioridade absoluta do Governo, porque também é uma prioridade absoluta do País.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.36, grifo meu)

Veja que há uma manobra retórica em seu discurso ao sugerir que Itamar Franco poderia entrar para a história com um outro papel, não como vice de Collor, mas como aquele que priorizou ações de combate à fome no país, o que nenhum governante havia feito até então, apesar de outros já explanarem que faria, mas nunca o fez.

No discurso de Betinho é possível identificar a diferenciação de solidariedade e assistencialismo, assim como Antônio Ibañez fez em seu discurso. Era preciso pensar em ações que não só mudavam a realidade do povo imediatamente, mas também que fossem contínuas, que alterassem as causas daqueles problemas.

Nós provamos que a solidariedade é uma virtude, uma virtude brasileira, que o Brasil não é um país de cínicos, nem de corruptos, ou indiferentes, mesmo que, infelizmente, essas categorias existam entre nós. Mas o nosso povo, a sociedade, são solidários e sabem diferenciar assistencialismo de solidariedade. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.36)

Por fim, Betinho tem o cuidado de ressaltar no discurso que Ação da Cidadania se tratava de um movimento sem partido, que não era ligado a uma legenda e que essa característica era importante para dar continuidade as ações, uma vez que a pauta era comum e deveria ser de todos.

Estamos convencidos de que a Ação da Cidadania, sem ser partidária, sem se deixar engajar em nenhuma opção partidária, já se constitui num grande fato político, que tem o objetivo mudar o país, erradicar a fome, a miséria e atender as crianças como prioridade das prioridades. Visa, em última instancia, recuperar a dignidade humana. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.37)

D. Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias/RJ e então presidente do CONSEA, abre seu discurso fazendo uma analogia a uma passagem bíblica para tentar expressar de uma forma mais fácil a maneira como ele interpreta as ações. Palavras como “roguei” “supliquei” traduz a vontade e a preocupação em fazer com que os projetos previstos na conferência fossem aprovados. Uma manobra argumentativa para deixar claro o que se quer dizer.

Na manhã de hoje, abrindo o livro de oração diária, Tobias nos diz assim: reparte o teu pão com o faminto, cobre a nudez do teu semelhante e roga ao senhor que ilumine o teu caminho e os teus projetos. Na manhã de hoje, no meu jeito de ser, na fé que me anima, com respeito às convicções de cada um, **eu roguei** para que os nossos projetos fossem iluminados. **Supliquei** que tivéssemos sabedoria, competência e fidelidade para reparti o pão a fazê-lo abençoado, porque partilhado entre irmãos, companheiros, amigos, com dignidade e sem exclusão. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.38, grifo meu)

Após enfatizar sua expectativa de mudanças pós conferência, D. Mauro se direciona ao presidente Itamar Franco:

Contemplando a fatura, sentimo-nos perturbados diante do fato revelador de que existem mais de 32 milhões de famintos no país. É bonito a gente se sentir perturbado diante da verdade que liberta. Engrandece a sua pessoa, senhor Presidente Itamar Franco, ter tido a sensibilidade de acolher o clamor do seu povo, acreditar e estabelecer uma parceria, porque sem o Governo não conseguiríamos viabilizar projetos fundamentais e decisivos para as transformações que são necessárias para enfrentar e solucionar os problemas que nos atormentam, angustiam, humilham, tiram a vida. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.39)

Veja que ele realça a importância de Itamar Franco ter, aparentemente, se sensibilizado pela causa e sendo permeável ao diálogo com a sociedade para que as ações pudessem ser executadas.

No trecho em destaque ainda observamos a seguinte frase “É bonito a gente se sentir perturbado diante da verdade que liberta”, se referindo ao incômodo que parte da população mostrou sentir, ao ser publicado o dado de 32 milhões de famintos no país. A frase é, assim como o dado, perturbadora e creio que essa tenha sido mesmo a intenção.

D. Mauro salienta que a assembleia o ajudou a descobrir que era “gente, cidadão”, e isso traduz o tanto que para ele estava sendo importante participar daquele momento, acima de tudo, da vontade de transparecer isso para o público, para que este também tivesse essa apropriação do espaço e da importância do evento. D. Mauro ocupava o cargo de presidente do conselho e uma fala como essa dá a maior credibilidade à conferência.

Há momentos em que te, me disponho a dar um passo novo, para renovar minha vida e o mundo em que vivo. Essa assembleia me ajudou a descobrir que sou gente, cidadão e esse é o clamor que nós experimentamos aqui, reunidos na I Conferência. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.40)

Sobre a honra do país e o compromisso em resgatar a dignidade humana, perdida na condição no contexto de ‘fome’:

Não acreditamos que possa haver dignidade humana, de um lado ou de outro, enquanto alguém passar fome no país. O país perde a honra e a dignidade é negada. Então, o que nos une neste caminho é o resgate da dignidade humana, custe o que custar. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.40)

D. Mauro prossegue:

Não vamos ficar na ilusão de que um documento, mesmo que seja perfeito, colocado na mão de um Presidente da República, vai salvar o Brasil. Ele é bom para nós, em primeiro lugar. **A Bíblia, antes de ser um documento, é a história vida, é a memória da luta de um povo.** É tradição histórica, viva, oral e só muito depois escrita. A palavra que inspira a luta de um povo não fica jamais prisioneira de um papel. Ela é muito viva, presente na caminhada e na memória. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.40, grifo meu)

Ao usar novamente uma analogia a Bíblia, D. Mauro deixa claro que não adianta achar que o documento e as propostas nele apresentadas iriam ser a salvação de todos os problemas, ainda que colocadas nas mãos do Presidente da República, as ideias quando não são tiradas do papel para pouco servem. Era preciso que a palavra se traduzisse em ação, e a partir disso poderiam vislumbrar mudanças significativas.

Sobre a responsabilidade de assumir a presidência do conselho, ele deixa o recado de que o CONSEA não tem nenhuma verba para atuar, e conseqüentemente o quanto será dificultosa a gestão:

Colocaram nas minhas costas a tarefa difícil que é de coordenar e presidir o CONSEA, que não tem um tostão para administrar. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.40)

Eu pessoalmente não estou interessado em qualquer cargo de Governo. O que procuramos é colaborar de forma crítica e independente. O que fazemos é uma coordenação política para cobrar e acompanhar a cada dia as ações pela cidadania. E é bom que não tenhamos ilusões. Esperança sim, mas ilusão é outra coisa. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.41, grifo meu)

Vejo **três dificuldades** séria para trabalhar e viabilizar a parceria entre Governo e sociedade. **A primeira é de natureza política.** Normalmente os que têm o poder, ou querem o poder, utilizam muito o critério de ‘ o que é que eu vou ganhar com isso? ’. A dificuldade para processar e distribuir as 400 mil toneladas de alimentos para quem tem fome resulta nisso. Há políticos de todos os lados atormentando, querendo saber quem vai ganhar e todos sabemos que vai ganhar é quem tem fome. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.41)

A segunda dificuldade é a corrupção, que estará presente no próximo Governo, como esteve nos anteriores. Não tem nada a ver com o Presidente, está na máquina pública e contra ela precisamos travar uma guerra sem fim. **A terceira dificuldade é a burocracia e a lei.** No Brasil as coisas são legais, mas nem sempre o que é legal é justo. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.41, grifo meu)

Ele ainda aponta três dificuldades que dificultam a parceria governo e sociedade que em resumo seria de natureza política, a corrupção e a burocracia. Faz uma crítica a postura dos políticos que mais pareciam estar preocupados com o que iriam levar de vantagem, do que com o resultado e possível impacto das ações na vida de milhões de brasileiros que passavam fome. Uma política que visasse atender a interesses próprios jamais serviria ao povo, era preciso pensar em ações voltadas para atender os problemas da população.

Sobre a força política da sociedade e a própria relação construída (ou não) com os governantes, D. Mauro salienta que ainda que os políticos negassem, lateralizassem ou excluíssem o tema da “fome” da agenda, havia um compromisso social que transbordava o desejo dos políticos, que era bandeira dos que se mobilizavam pela causa e acreditava que era possível uma mudança geral no quadro. Não estavam esperando milagres, o desejo era erradicar a fome e ele sabia que teria que trabalhar para isso. Entendo a última frase do trecho que segue como uma convocação aos presentes, independente de quem eram, a ideia era que todos participassem.

Em busca da cidadania não devemos ter mitos, nem deuses, nem heróis. Parece-me que foi um filósofo alemão quem disse: desgraçado do povo que precisa de heróis. Eu acrescento: desgraçado é o povo que precisa de heróis e de santos. Porque quando o herói morre, todo mundo sai correndo de medo e quando o santo morre, acabou o

milagre. **O que a Ação da Cidadania procura dizer é que homens e mulheres como nós, com nossos defeitos e virtudes, vamos mudar o Brasil, queiram ou não os políticos.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.42, grifo meu)

Itamar Franco, então Presidente da República, concentra seu discurso na proposta de constituir um projeto nacional de desenvolvimento como tarefa principal.

Ele inicia sua fala remetendo ao que ele chama de “objetivos fundamentais da vida” que seriam a conservação e a reprodução. Faz essa manobra argumentativa para, por fim, dizer que só são possíveis de serem realizados se tiver comida, alimento disponível. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.43)

Faz menção ao “encontro de circunstâncias” que propiciou o surgimento do CONSEA via Movimento pela Ética na Política e pela Cidadania, e arremata:

A ética é astucioso expediente da inteligência comum para garantir a sobrevivência das sociedades políticas e a fome é servidora da morte. Não mata apenas os indivíduos, com suas consequências sociais e políticas. Faz desabar estádios, destrói a sociedade, assassina as Nações, conforme adverte a história. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.43, grifo meu)

O discurso segue, e não surpreendentemente, ele se refere ao momento em que assumiu o cargo de presidente e ao compromisso com a justiça, e que foi exatamente por esse princípio que assentiu a proposta de construir o CONSEA.

Desde o momento em que assumi a Presidência da República, venho afirmando que o primeiro dever do Estado é o de assegurar a justiça. Foi essa razão que me fez partilhar as ideias trazidas por algumas pessoas e criar o Conselho de Segurança Alimentar. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.43)

Ao fazer um paralelo com os demais países, afirmava que o Brasil ainda estava muito atrás em termos de desenvolvimento e que seria um desafio constituir em tão pouco tempo um projeto nacional, dado as intempéries do contexto mundial.

Nos países mais desenvolvidos a sociedade já se encontra sedimentada com suficiente equipamentos estatais, como escolas e hospitais. O que dizer de países como o nosso, em que praticamente tudo deve ser feito? Estabelecer um projeto nacional de desenvolvimento no limiar de um século carregado de sustos e imprevistos é a grande tarefa dos próximos anos. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.44)

Abaixo, o que se observa é uma crítica ao modo como o governo que estava vigente havia proposto como solução para fome, referindo-se a ideia de que se aumentasse emprego e renda o problema estaria resolvido. Afirma que se o governo se baseasse apenas nessa relação trabalhoXfome, pessoas ainda morreriam, o problema era mais urgente, medidas emergências

deveriam ser tomadas para que ninguém mais morresse, e que programas que distribuíssem leite, garantisse a merenda escolar e a distribuição de cestas básicas eram fundamentais.

Seria ótimo se pudéssemos dispensar o combate direto à fome, como muitos nos aconselham, e nos dedicar só e prioritariamente a criar empregos. Poderíamos fazê-lo, mas sabendo que, se não acudirmos com o leite, a merenda escolar e a cesta básica, milhares de crianças morrerão ainda este ano nas regiões mais pobres do país. A cidadania começa no alfabeto, disse um dos grandes brasileiros do nosso tempo, Ulysses Guimarães. **Em países como o nosso, o alfabeto só é assimilado se estiver acompanhado da merenda escolar.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.44, grifo meu)

Ao dizer que a luta é um movimento que une forças e que deveria transpor qualquer interesse ideológico e de partidos, é como dizer “Olha o problema é de todos independentemente de onde vieram e para onde pretendem seguir”.

A luta contra a fome e pela cidadania é um movimento que une esforços e não pode submeter-se aos interesses de ideologias ou de partidos. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.44)

Observe que a missão estabelecida era combater à fome.

Marcelo Levenere, ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), também está na lista daqueles que proferiram um discurso.

Marcelo L. avança em sua fala, e procura alertar para o que estava por vim com FHC assumindo a presidência e a agenda neoliberal que se esboçava. Ele traz uma série de argumentações, indignações e críticas ao momento político que o país passava em 1994/1995. Impossível passar sem destacar elementos que se assemelham muito com o contexto político que o Brasil vem passando.

FHC acabava de ser eleito e Marcelo L. deixa claro que não iram apoiar um governo que não tenha como linha de frente políticas/ações que visassem a restauração da dignidade da população. Fala sobre a importância dos movimentos se articularem e unirem para que tivessem força para barrar medidas que infringissem os direitos dos cidadãos ou representasse a perda dos mesmos.

Um país que pode perder uma guerra, sofrer epidemias e até ser podre, mas não perde a dignidade. **Este país que se imaginava o ‘do jeitinho’, da ‘lei do Gerson’, onde todo mundo quer levar vantagem, da lei de ganhar privilégios ilegítimos, que marginaliza parte de sua população, mostrou que, apesar de podre, é capaz de dar um exemplo ao mundo.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.47, grifo meu)

É preciso dizer que profundamente antiético é a pobreza e a miséria e que não daremos qualquer tipo de apoio a um Governo que não tenha como prioridade absoluta a restauração da dignidade do homem já, agora, e não em anos futuros. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.47)

E o desmonte do Estado passa pelo desmonte dos serviços públicos do país. Nós não podemos conviver num país que não tenha serviços públicos e onde o servido público

seja eleito a ovelha negra responsável por todos os males. **É preciso que na construção coletiva da cidadania nos convençamos de que é necessária a organização para operar as verdadeiras mudanças de rumos do país, para não aceitar mais que nos imponham algo com que não temos qualquer afinidade.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.48, grifo meu)

Temos certeza de que a participação coletiva é possível, pois, em alguns momentos, fomos capazes de destruir os ataques e fugir das armadilhas que estavam sendo armadas para impor soluções que não interessavam ao povo brasileiro. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.49)

Em sua fala é possível reconhecer críticas ao modo como os movimentos populares estavam se organizando, no entanto ainda acreditava que eles em conjunto com os demais cidadãos eram a grande saída para o país.

Uma das coisas que enfraquece os movimentos populares é, em alguns momentos, uma certa visão pessimista de que nada pode ser feito, tamanha é a cadeia daqueles que são os nossos inimigos, é a força dos que lutam contra os nossos ideais, a inércia do Estado, das elites e das estruturas corrompidas que não veem no homem alguém a ser salvo e que pretendem também salvar outras estruturas. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.46, grifo meu)

Dou um exemplo: quando o Governo foi aprovar o Fundo de Emergência, a primeira coisa que se sacrificou foi a obrigação constitucional de destinar um percentual fixo das verbas públicas para a educação. Que Governo pode dizer que tem uma correta intenção de salvar o brasileiro e faz um plano que se baseia num fundo sacrificando a educação? (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.46)

Se opõe total e complementemente a medidas liberais que imaginava-se vir por parte do presidente eleito, critica a corrupção e o modo como a população lida com ela, e defendia que não era da alçada dos servidores públicos pagar por problemas que não os diziam respeito. Cita a palavra de ordem ‘basta, não passarão’ que talvez não coincidentemente, voltou a ser utilizada pela esquerda no país nos últimos acontecimentos.

Não queremos esse modelo liberal cujos danos já são perceptíveis a olho nu em países como a Inglaterra, Bélgica e tantas outras consideradas nações avançadas. Dêsemos “basta, não passarão”. E não passaram, talvez menos até pelas nossas qualidades e mais pela falta de méritos dos nossos adversários. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.49)

É fundamental juntarmos nossas fraquezas, nossas forças, ideias e a convicção de que estamos movidos por um verdadeiro espírito de subversão. **Precisamos fazer a subversão de uma ordem injusta e este é o imperativo ético. Estamos construindo coletivamente a verdade, com humildade, mas com muita fé, coragem e esperança de que seremos vitoriosos.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.50, grifo meu)

Em relação ao que seria a constituição do conselho, em seu discurso ainda que não cite especificamente isso, deixa explícita a importância de se construir algo que tenha a participação direta da sociedade, algo em conjunto, que a população se envolva e se aproprie,

apenas dessa forma é possível acreditar na constituição de um país mais justo e igualitário, em seu ponto de vista.

Seguimos a linha dos discursos, o próximo a ser analisado é de Renato Maluf, economista e professor na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), mencionado anteriormente por ter coordenado a elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar no documento de 1991 analisado.

Em seu discurso se atém a defender a ideia de que a produção de alimentos dependia de uma Reforma Agrária efetiva no país.

É o único, até aqui, que aborda mais incisivamente a segurança alimentar, o que ela significa e como é necessário pensar alternativas para que consiga contribuir para resolver a fome.

A segurança alimentar é um componente estratégico e indispensável à formação de um projeto nacional de qualidade de vida, que, por sua vez, tem como um dos requisitos a igualdade social. O conceito de segurança alimentar é extremamente flexível e os diferentes segmentos da sociedade podem adapta-lo conforme seus interesses pessoais. Mas, já que esse conceito ainda está em formação no Brasil, é importante que esteja ligado à questão agroalimentar, à produção de alimentos suficientes para o consumo de toda a população. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.59, grifo meu)

Veja que ele reafirma a questão do componente estratégico da segurança alimentar e reconhece que o conceito estava em formação, além disso pontua a importante ligação do conceito a questão agroalimentar. Ademais se ao tratar do tema a Ação da Cidadania trazia o componente da solidariedade como algo em destaque, no sentido de pensar em ações emergenciais, Maluf trata da questão com enfoque político estratégico.

Renato, se opõe aos discursos liberais da época, e ressalta que não chegaremos a igualdade social se considerarmos somente o desenvolvimento econômico como uma via única. É preciso que as ações dialoguem e que segurança alimentar transversalize as políticas, deixa nas entrelinhas que é um plano longo e que requer planejamento e que não será “da noite para o dia” que se conseguirá implementar algo como estava sendo pensado a segurança alimentar.

O desenvolvimento econômico, que é tão importante para o Brasil, precisa estar ligado a um projeto agroalimentar. **Como a segurança alimentar não é o resultado automático do desenvolvimento econômico, não basta crescer nem desenvolver-se para ter justiça social e alimentos.** Ao contrário do que querem certos discursos supostamente modernizadores e liberalizantes, a justiça social não é um resultado automático das leis de mercado. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.59, grifo meu)

E como a igualdade social não é resultado automático do desenvolvimento econômico, nem das leis de mercado, **a segurança alimentar tem de ser colocada como um dos objetivos estratégicos a ser perseguidos pelas políticas públicas.** (I

CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.59, grifo meu)

Há no discurso uma diferenciação importante sobre o que se entendia como “segurança alimentar” nos EUA e o conceito que estava sendo formulado no Brasil. Fora daqui o conceito era muito atrelado a ideia de reserva para utilizar em casos emergenciais.

O caso do Brasil é diferente dos Estados Unidos, onde se denominou que segurança alimentar é garantir produção suficiente, estoques reguladores e estratégicos para enfrentar eventuais crises de desabastecimento. **É um conceito de segurança alimentar válido para um país que não tem problemas de acesso aos alimentos como o Brasil.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.60, grifo meu)

Veja que ao pontuar as diferenças ele reforça a complexidade do conceito no Brasil, que deveria estar ligado a outros elementos que não só os problemas de abastecimento, aqui tratava-se de um sistema agroalimentar que deveria contemplar acesso, produção, abastecimento, cultura.

Plínio de Arruda Sampaio, ex-deputado federal e conselheiro do CONSEA, também fez seu discurso. Ele ressalta que para segurança alimentar ganhar espaço e visibilidade ia ser preciso travar uma luta política importante, no entanto essa observação aparece apenas no título do seu discurso que recebe o nome de “A segurança alimentar depende de uma luta política, uma verdadeira guerra”. Mais adiante em seu discurso ele se atém principalmente a crítica ao modelo econômico e ao pensamento de que era preciso “o bolo crescer para repartir”:

O economista Celso Furtado está com 70 anos e tem um último livro chamado “Brasil, a Construção Interrompida”. Nós estávamos construindo uma nação e, de repente, esta nação parou. **O professor Renato Maluf estava nos dizendo: se queremos voltar a construir esta nação, a prioridade número um é a alimentação do seu povo. Isso é muito claro, embora, às vezes, discute-se uma tese, de que primeiro é preciso crescer para depois cuidar do resto e distribuir.** É o famoso bolo do doutor Delfim (NE: Delfim Netto, Ministro da Fazenda dos Presidentes Costa e Silva e Garrastazu Médici). (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.61, grifo meu)

Plínio, assim como os demais, defendia a ideia de que tinha uma onda neoliberal querendo ser imposta e vendida como solução para o país, sem pensar em como a população ficaria, mas querendo transparecer um país minimamente organizado no setor econômico.

A segurança alimentar não é apenas uma linha de crédito mais barata do Banco do Brasil. É um bom programa assistencial para atender aqueles que ficaram para trás, um sistema que inclui a produção, distribuição e até uma combinação com o comércio exterior, para que se tenha alimentos em quantidade e qualidade suficientes, com preços acessíveis à maioria da população. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.62, grifo meu)

A segurança alimentar depende de uma luta política, eu diria uma verdadeira guerra. É uma luta contra o monopólio da terra, o oligopólio, contra a pressão

externa. É uma luta para exigir. A construção nacional é a construção do nosso caminho, do jeito brasileiro, mesmo com essa certa avacalhadação nacional, mas com a nossa garra. Não quero saber se assim é mais ou menos atrasado, mas quero ver que o brasileiro come, tem casa, emprego, vive feliz e tranquilo, dentro dessa maravilha de vida que podemos ter, pelos dons que a natureza e que Deus nos deram. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.62, grifo meu)

Ao tratar da “segurança alimentar”, Plínio pontua que a enxergava como um programa assistencial amplo que demandaria o diálogo de diversos setores, e que talvez por isso ele via a segurança alimentar como uma luta política que iria requerer grandes disputas de interesses, que afetaria pessoas importantes e grandes empresários do setor agrícola e agrário.

Augusto Franco, um dos coordenadores da conferência, ressalta a importância de pensar em um projeto nacional que não fosse apenas estatal, no sentido de tornar a sociedade participativa nos espaços de decisões políticas.

Salienta a necessidade de mudança nos moldes de pensar a relação Governo e sociedade, mas que a população teria que reconhecer e apropriar o seu papel transformador e de agente na política.

Estamos passando lentamente de uma atitude em que predominava a reivindicação para uma atitude propositiva e de fiscalização. A sociedade civil começa a assumir sua maioria e cidadania política. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.65)

A política no Brasil só vai ser modificada se nós, que estamos na Ação da Cidadania, nos diversos movimentos da sociedade, começarmos a nos transformar em sujeitos políticos autônomos. **A democratização da política é condição fundamental para a democratização da sociedade brasileira.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.65, grifo meu)

Por fim ele alerta para o fato de que se não fosse dessa forma era muito provável que as propostas não saíssem do papel, que fosse idealizada como um sonho e um objetivo, mas que posteriormente os ânimos se acalmariam e nada seria feito, como já havia acontecido outras vezes.

Precisamos assumir nossas responsabilidades e indicar nossas prioridades. Temos de ter um projeto nacional que não seja apenas estatal. **Um projeto assumido pela sociedade, porque, caso contrário, será apenas mais um plano para durar dois ou três meses.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.67, grifo meu)

Outro discurso que trouxe uma observação importante foi o de Tânia Bacelar, então professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e conselheira do CONSEA. Ela problematiza o fato do Brasil ter se tornado na época o maior produtor de grãos do mundo e em contrapartida ter um número alarmante de famintos, um contrassenso que em sua visão é de ordem política.

Um país que conseguiu aos poucos se transformar num dos maiores produtores de grãos do mundo não tem razões econômicas para manter um contingente de famintos. Tem razões de ordem política. Qualquer analista que examinar com tranquilidade o potencial agrícola, a capacidade empresarial, domínio tecnológico e condições de infraestrutura do país vai concluir que o Brasil é o caso de uma sociedade que pode resolver, no curto prazo, o problema da fome. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.69, grifo meu)

O problema da miséria é mais profundo, tem outras variáveis e é mais difícil de resolver do que a fome. Mas eliminar a fome já reduz bastante a miséria. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.69)

Ainda diferencia fome de miséria, acredita na ideia que resolvendo a primeira a segunda diminuiria. Em seu discurso há uma relação de consequência, onde a problemática da fome seria decorrente de uma situação de miséria.

Em um dado momento, ela ressalta os problemas da “democracia representativa”, visto que não adiantava apenas eleger os representantes sem cobrar resultados de suas ações. Veja que ao dizer “ A democracia representativa é muito importante, mas insuficiente num país como o Brasil” (p.70), há um reconhecimento implícito da necessidade de mudança.

Nesse sentido, pensar em uma democracia participativa era uma alternativa, o que corroboraria com os objetivos das conferências e suas proposições. Viabilizar a manutenção dos conselhos e comitês onde a participação social não era só prevista, como necessária para garantia dos direitos da população.

Através dos discursos podemos observar alguns elementos importantes em relação a construção do campo de SAN no país, havia uma nebulosidade em relação ao conceito e em como segurança alimentar se estabeleceria como política. Como já pontuado, o único que trata da temática de forma mais direta e que demonstra propriedade do assunto é Renato Maluf, que já estava implicado no tema desde a conformação do Governo Paralelo e da elaboração da proposta em 1991, o que denota que era preciso um aprofundamento dos demais no assunto e ajuda a entender a falta de avanço na elaboração do conceito. Destaca-se a necessidade de pensar de outro modo a relação do Governo com a sociedade, para que essa pudesse ocupar espaços onde as decisões políticas eram tomadas, e que por fim afetaria direta ou indiretamente a vida da população. Ademais frisa-se o papel de Lula ao entregar a proposta para Itamar, e esse aderir a ideia no pouco tempo que teria atuando como presidente.

Após a apresentação dos discursos o documento se dedica a tratar da “Pesquisa I Conferência Nacional de Segurança Alimentar”, a ideia era fazer um levantamento das atividades realizadas pelos Comitês da Ação da Cidadania, viabilizando uma análise das Ação da Cidadania em suas dimensões política, ética e cultural.

A pesquisa foi realizada em forma de *survey*, segundo o documento, a ideia era que possibilitasse:

- a) que o Ibase reflita de modo sistemático sobre as campanhas que apoia e desenvolve;
- b) que o Ibase ofereça aos seus interlocutores e parceiros material de análise de qualidade sobre fatos políticos gerados a partir de mobilização da sociedade civil;
- c) que novas estratégias de mobilização e organização possam ser articuladas tendo estes materiais como subsídio. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.74)

Aparentemente, o que se viu foi que a Ação da Cidadania gerou uma serie de discussões sobre temas como “ emergencial X estrutural” e “assistencialismo X solidariedade”. Com o passar do tempo as discussões evoluíram e não se restringiam, apenas, a questões meramente conceituais.

No campo do **assistencialismo clássico**, a não politização e a opção pela caridade contrapunham de forma estanque e simplista os ricos e pobres em grupo de “doadores” e “recebedores”. No campo do **esquerdismo clássico**, a “leitura engajada” dos fenômenos sociais e a vulgarização das cartilhas sustentavam o embate insolúvel entre o “povo” e as “elites dominantes”. Como elementos básicos de ambas concepções a mesma visão maniqueísta e diluidora das diferenças e o mesmo enfoque que desconhece a cooperação e a solidariedade enquanto práticas e políticas inovadoras. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.75, grifo meu)

Na Ação da Cidadania, estas concepções chocam-se e esgotam-se. As “barreiras” clássicas revelam-se difusas e as construções teóricas que as sustentam mostram-se limitadas, quando não ultrapassadas. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.75)

A crítica ao modo maniqueísta de pensar as ações retrata o quanto atrelar as ações a um determinado conceito limita os possíveis resultados, e por fim quem acabava saindo prejudicado era a população.

Havia um esforço para compreender as dimensões que a Ação da Cidadania apresentou na forma do que chamam de “sentimento de solidariedade e cooperação”.

No entanto, existe uma dimensão que atinge e movimenta esta população enquanto indivíduos. Apesar de privilegiar e estimular as atividades coletivas e as formas associativas de organização, a Ação apresenta um inegável e inédito apelo à expressão dos indivíduos em seu papel de cidadãos. **Uma das chaves para entender este fenômeno, portanto, seria a capacidade que a Ação vem demonstrando de, ainda que como um movimento de ampla participação, estimular a adesão a partir da convicção individual de cada participante de que algo deve ser feito e de que a cidadania é, também, a luta de cada um por esta condição, definitiva para a nossa maioria política.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.75, grifo meu)

Esta seria a essência do trabalho voluntario, em um sentido mais estrito e conforme praticado em outros países. Mas voluntarismo é um termo repleto de sentidos, em sua maioria negativos, na cartilha politicamente correta brasileira. Que seja substituído, portanto, por solidariedade. A diferença é, no entanto, mais de quem lê do que de quem pratica. A ampla solidariedade exercida pelos Comitês, grupos, associações etc, mostra-se baseada na ação voluntaria de indivíduos em luta pela condição de

cidadãos. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.76)

Veja, ainda que a leitura que se tenha inicialmente seja da execução de um trabalho “voluntario” tendo em vista os significados atribuídos a essa palavra no Brasil, preferiram substituí-la por “solidariedade”. No meu entender, essa manobra de substituição das palavras foi um dos fatores que ajudaram ver com bons olhos as propostas da Ação da Cidadania.

Augusto Franco elabora as conclusões da pesquisa em um texto apresentado em que ressalta a importância da realização da ICNSA, onde na sua visão um novo tipo de realidade social se constituiu por meio da conferência o que ele chama de “realidade da ação cidadã”.

Afirma com convicção que a Ação da Cidadania:

[...] não constituiu (mais) um movimento social popular típico, porém um (novo) estado de ‘fermentação’ da sociedade, uma dinâmica social contagiante, uma ‘corrente de condução’ que se espalha a partir de ações efetivamente realizadas, em locais determinados e no presente, e não um movimento de desconstituição de uma ordem passada, uma ‘corrente de deslocamento’ que tenha de levar as massas para algum lugar futuro. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p. 83)

Veja que essa já era uma forma diferente de olhar a Ação e em que ela se desdobrou, há uma crítica implícita aos “movimentos de massa” aqueles que através de um discurso comum que tem intencionalidade e conduz para um determinado lado afim de atender interesses nem sempre claros, acabam arrastando um grande número de pessoas.

Ação e não movimento! A distinção é extremamente relevante, porquanto na Modernidade, sobretudo na esquerda, o que se designou como movimento (social, popular) pressupunha sempre algum tipo de ‘deslocamento’ (de massas) dirigível para algum objetivo futuro, baseado em interesses econômicos de grupos ou conjunto de grupos coais, exercendo-se através da competição ou da luta contra o Estado e estruturado internamente de forma centralizada. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.83, grifo meu)

A ‘fermentação social’ que surge no início dos anos 90 – a que estamos chamando de Ação Cidadã – apresenta, porém, características distintas daqueles movimentos sociais populares que refloresceram no ocaso do regime militar, ao final dos anos 70. É, em grande parte, impulsionada pela solidariedade e não pelo interesse econômico imediato de algum grupo ou conjunto social específico; exerce-se através da colaboração e da parceria, para além da competição ou da luta contra inimigos sociologicamente determináveis; e, por último, vem expondo um padrão organizativo baseado na descentralização e não no centralismo. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.83)

Há uma crítica dura de Augusto aqueles que “muito fala e pouco faz”, aos discursos que foram muito “bonito” e “impactantes”, mas que não se traduziram em trabalho e ações.

Assim, apesar de, nos grupos e no plenário da ICNSA, muitas vezes as questões terem sido decididas não por quem está fazendo concretamente algumas coisas e sim por quem conseguiu fazer um melhor discurso sobre o que deve ser feito, a retórica de

salão desses últimos não teria menor sentido sem as realizações dos primeiros. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.85)

O trecho destacado abaixo, que é uma parte do que ele apresenta como ‘conclusão’, é um importante elemento de análise não só pelo conteúdo que traz elementos de que houve ou já havia no momento da realização da conferência, algum tipo de desgaste entre os grupos que participaram, mas também pela data em que foi escrito. Esse texto foi escrito em 15 de dezembro de 1994, muitos meses após a realização do evento que aconteceu em julho, ou seja, já é baseado em uma análise mais minuciosa das movimentações e de como a conferência se constituiu nos espaços de disputa tanto estruturais como embate de ideias.

É a estes agentes anônimo e construtores moleculares da cidadania no Brasil, muito mais do que às nossas lideranças públicas e aos nossos notáveis possuidores de saber técnico – todos, fique claro, necessários ao processo de emancipação dos marginalizados – que gostaria de agradecer e responsabilizar pelo sucesso da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.85)

Me parece que o foco do agradecimento no final aos anônimos, que de fato fizeram acontecer o evento e se empenharam no que seriam seus desdobramentos, foi proposital e para “cutucar” aqueles que as ideias não saíram do papel ou de um discurso utópico e com baixa capacidade de efetivação.

Finalizada a apresentação e desdobramentos da pesquisa, o próximo tópico a ser analisado e que dá continuidade ao documento é “Desdobramentos da I CNSA – As dez prioridades”⁹.

Antes de qualquer observação referente a essa parte do documento, é preciso fazer uma observação em relação a data presente na ‘Apresentação’ que antecede as tais prioridades. D.Mauro Morelli escreveu em 02 de dezembro de 1994, também depois de alguns meses pós conferência e antes da divulgação da pesquisa acima citada.

No decorrer da apresentação ele destaca a importância da criação do CONSEA no contexto da participação da sociedade, afirmando que “o CONSEA amplia e aprofunda a vivência da democracia (p.86)”. Há uma expectativa expressa por D.Mauro que sobressai a necessidade de manter o conselho mesmo em um contexto de mudança na gestão de governo:

A equipe que participa da coordenação e da presidência dos trabalhos do CONSEA espera que a sociedade brasileira e o novo Governo ratifiquem a **prioridade do**

⁹ A equipe que participou da formulação era composta por: Augusto Franco (Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida); Flavio Camargo Schuch (Consea); Flavio Luiz Schieck Valente (Consea); José Roberto Escórcio (Consea); Maria Antonia Martins Galeazzi (Unicamp); Maria do Carmo Soares de Freitas (Consea); Nathalie Beghin (Ipea); Renato Maluf (UFRRJ); Ronaldo Coutinho Garcia (Ipea). (p.87)

combate à fome. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.86, grifo meu)

Aparentemente, me parece que a elaboração dessas diretrizes foi exatamente para registrar o quão importante era a participação do conselho e a elaboração de uma Política de Segurança Alimentar, em um momento que sabiam que a entrada do novo governo poderia colocar tudo a perder.

A proposta de formulação das diretrizes era para orientar a elaboração da Política de Segurança Alimentar tendo como base as noções de solidariedade, parceria e a descentralização na efetivação de ações que voltadas para o combate à fome e à miséria no Brasil.

Abaixo tem-se uma ideia do entendimento de Segurança Alimentar na época:

No Brasil haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.88)

A Segurança Alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de Governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, seja em parceria com os distintos níveis de governo, ou em iniciativas cidadãs. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.89, grifo meu)

O que se via era uma ideia de Segurança Alimentar como objetivo, como já vimos apontado em outros documentos, que deveria ser pensada e transversalizar todas as demais políticas sociais e econômicas.

Especial atenção merece a parceria entre Governo e sociedade, uma vez que o Estado, sozinho, não poderá resolver adequadamente os problemas da fome e da miséria em nosso país. Esta parceria não pode ser entendida, apenas, como apoio a projetos de organizações sociais nem como ‘terceirização’ que coopte entidades e movimentos civis, os transforme em força auxiliar dos planos governamentais ou, ainda, os converta em mão-de-obra barata para a execução de políticas sociais promovidas pelo Estado. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.89, grifo meu)

A parceria de que necessitamos para enfrentar adequadamente os problemas da fome e da miséria exige igual status dos parceiros e sua livre associação, sem alinhamentos e subordinações, tanto na elaboração quanto na execução e fiscalização das políticas públicas, as quais não significam, apenas, políticas estatais. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.89)

Veja que nos trechos destacados havia um entendimento diferente da relação estado-sociedade e uma aparente crítica ao modo como poderia ser vista a participação social no novo governo eleito, quando se refere a terceirização dos movimentos sociais e da sociedade. A proposta era de que essa participação fosse vista de forma horizontalizada e então

permitisse que os projetos e ações fossem pensadas de forma conjunta, sem hierarquizações que levassem a subordinação ou interiorização dos indivíduos organizados ou não em movimentos.

Posteriormente são apresentadas as diretrizes divididas em 3 eixos e subdividas em prioridades, como exposto no quadro que segue

Quadro 3 - Eixos e Prioridades das diretrizes para formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Eixos	Prioridades
Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar	1 – Orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda 2 – Aumentar a disponibilidade de alimentos 3 – Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar
Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados	4 – Combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil 5 – Proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil 6 – Fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador 7 – Ampliar o Programa de Alimentação escolar 8 – Proteger outros grupos específicos
Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seus aproveitamentos, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis	9 – Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos 10 – Estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis

Fonte: Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. FREITAS, G.C (2017) Elaboração própria

Como esperado, são diretrizes amplas e que perpassam vários setores econômicos e sociais. Que compreende o direito à alimentação adequada de maneira multifatorial, em que ações assistencialistas que preveem a distribuição de alimentos, apenas, não resolvem o problema ainda que apresentem resultados imediatos. Que era preciso pensar nos contextos sociais, nas regionalidades e especificidades de cada lugar, nos diferentes grupos populacionais (crianças, jovens, adultos, idosos, mulheres), na estrutura/espço físico de abastecimento e armazenagem. Enfim, incluía além de tudo uma nova forma de pensar a relação do indivíduo com o alimento, desde o modo de produção até o modo como isso ia estar disponível na mesa de cada um.

Após a apresentação das diretrizes há um resgate breve das datas mais importantes desde o impeachment até a criação do CONSEA:

- 1993 – Pressão do Movimento pela Ética na Política para que o governo assumisse o combate à fome e o processo de erradicação da miséria como prioridade.
- 08/03/1993 – lançamento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.
- 18 /03/1993 – Itamar Franco reúne ministros para que em 15 dias fosse revisto os planos, programas e projetos de ações tomando o combate à fome e a miséria e a implementação de uma Política de Segurança Alimentar como prioridade. Compõe uma comissão são para que possa apresentar um documento para o então presidente.
- 18/04/1993 – a comissão entrega ao presidente “Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo” e a proposta de criação do CONSEA.
- 26/04/1993 – Decreto nº 807 o CONSEA é criado e solenemente instalado em 13/05/1993.

Ao tratar das prioridades, desempenho, realizações e possíveis obstáculos encontrados, o documento apresenta de forma mais objetiva a composição do conselho e como ele se estruturou em termos de programas e ações para que pudessem apresentar resultados substanciais no combate à fome. Eram programas que atendiam populações consideradas de risco e que pautava por mudanças estruturais grandes no campo agrário e econômico. Nos demais documentos analisados até aqui e na estruturação das informações contidas nesse documento é comum essa visão ampla e interdisciplinar.

Integrado por 21 cidadãos, indicados pelos movimentos sociais, e por nove Ministros de Estado, **o Consea pode ser descrito como um instrumento de colaboração crítica e de coordenação política da prioridade nacional de combate à fome e erradicação da miséria.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.113, grifo meu)

O olhar que se tinha sobre o conselho era que ele se caracterizava como um instrumento que contribuía para o debate de pensar outras formas de democracia que não fosse apenas representativa.

Com o Consea, o governo e sociedade aprofundam a vivência da democracia. A cidadania não apenas elege os governantes, mas também participa da definição de políticas públicas e acompanha a realização da própria ação governamental. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.113, grifo meu)

Para viabilizar a ação governamental, o Consea definiu como prioritários: PRODEA; Reforma Agrária; Geração de Emprego e Renda; Descentralização e ampliação do Programa da Merenda Escolar; Programa Leite é Saúde; Programa Criança Contra a

Fome e Pela Vida; garantia de alocação dos recursos orçamentários para os Projetos Prioritários, e I Conferencia Nacional de Segurança Alimentar. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.114)

São apresentadas algumas expectativas postas na perspectiva do novo governo, com um olhar positivo sobre o que já foi feito e otimista pelo o que ainda estava por vim.

É nossa expectativa que a sociedade brasileira e o novo governo ratifiquem a prioridade do combate à fome e a luta pela erradicação da miséria. Não há cidadania sem a garantia e o acesso ao pão de cada dia. É o mínimo indispensável (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.115)

Consideramos positiva e rica a experiência do Consea. Sua vinculação direta ao Presidente da República é decisiva para uma colaboração digna e relevante. Com estrutura mínima e, mesmo sem orçamento próprio, o Consea pode ser o instrumento político que mantenha vivo o compromisso de parceria e o empenho prioritário na transformação do quadro inaceitável de indigência e de humilhação de nosso povo. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.116, grifo meu)

A opção prioritária não pede um ‘Ministério da Fome’, mas uma ação organizada da administração ordinária e própria de cada Ministério visando atingir os objetivos propostos e determinados pela própria Constituição da República. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.116)

Tendo em vista que naquela época já tinha uma organização que previa a participação de uma série de ministérios, há a demarcação de que não era necessário criar um “ministério” para tratar do tema, no entanto o comprometimento de todos aqueles envolvidos era fundamental. Apostava-se no CONSEA como um mecanismo para não deixar que a fome saísse de pauta e perdesse importância.

Finalmente chegamos ao Relatório Final – ICNSA, ele é dividido em dois documentos, a saber: Documento Político e Documento Programático. Serão feitos os destaques que se diferenciaram do que já foi apresentado até então e posteriormente um comentário sobre cada tópico a fim de possibilitar uma análise mais ampla. Obviamente, destaques que forem minuciosos ao relatar determinada decisão serão melhores explorados.

É vontade da ICNSA que este Relatório Final seja entregue aos candidatos às próximas eleições, sobretudo à Presidência da República, bem como às autoridades governamentais, legislativas e judiciárias atuais e seja amplamente divulgado para toda a sociedade civil brasileira, em especial para as pessoas, instituições e entidades que participam direta ou indiretamente da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.122, grifo meu)

O objetivo era que o relatório chegasse nas mãos das autoridades políticas que tinham poder de decisão, bem como difundir nos demais setores e sociedade civil, dar notoriedade ao documento também como forma de evitar que caísse no esquecimento.

O “Documento Político” se dedica a defender a implementação de uma política de segurança alimentar no país. O texto começa com o relato da conferência e a apresentação da “Declaração em defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar”:

O CONSEA representa uma inovadora forma de parceria entre governo e sociedade na busca de alternativas, na formulação de propostas e na implementação de ações que visem equacionar o problema da fome e da miséria. Resulta da consciência de que a dimensão do problema impõe uma ampla ação conjugada do governo e dos diversos setores sociais e do reconhecimento da necessidade de mudar a forma e a lógica pela qual opera o Estado. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.124, grifo meu)

O que se pretende é ampliar o debate sobre as causas e as soluções para a fome e a miséria alcançando o maior número possível de localidades e de segmentos sociais. Que se constitua um amplo movimento nacional de luta pela transformação dessa situação. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.125)

Esta conferência, portanto, traduz as angústias da nação brasileira e propõe soluções concretas para os problemas da fome, da miséria e, sobretudo, da ausência de cidadania. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.125, grifo meu)

E para que todos saibam que a Ação Cidadã hoje no Brasil não se contenta mais em apresentar documentos com reivindicações e sugestões: **o que nós queremos é compromisso público, engajamento concreto, ação efetiva, controle social sobre a atuação dos poderes. Nós queremos – e já estamos fazendo – política pública no país.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.125, grifo meu)

Veja, que o documento é incisivo ao dizer que já estavam fazendo política pública e cobra de forma categórica uma ação do governo ao afirmarem que não se contentavam mais apenas com a imagem simbólica que ficaria retida a entrega do documento, mas que queriam ver os resultados e participar das ações, além da importância do estado em firmar um compromisso público com a população.

Ainda traz uma breve avaliação das ações governamentais e critica o fato de que até aquele momento ainda não havia sido estruturada uma Política Nacional de Segurança Alimentar:

A) Nestes dois anos a ação governamental não se transformou em uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A política econômica do governo, de submissão ao capital (carreamento de recursos financeiros para pagamento da dívida externa), não apenas continuou a ser implementada à revelia do seu efeito sobre a realidade da fome e miséria da maioria da população brasileira, implicando na redução de recursos para as políticas sociais, como também, através de medidas macroeconômicas de ajuste estrutural, provocou um agravamento ainda maior no quadro de exclusão econômico social. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.125, grifo meu)

[...]

C) contudo, em termos de implementação de uma efetiva Política Nacional de Segurança Alimentar, o Consea não conseguiu romper com a prática fragmentaria

e as políticas contraditórias do governo brasileiro. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.125, grifo meu)

Propõe um Plano de Desenvolvimento Nacional que tenha como eixo norteador a noção de Segurança Alimentar e que só através desse pensamento, em que a Segurança Alimentar se configuraria como o alicerce das ações, é que a população seria contemplada e beneficiada por tudo que já havia sido pensado e proposto até o momento:

Os participantes da ICNSA afirmam que a Segurança Alimentar de todos os brasileiros somente poderá ser garantida se as políticas econômica e social se harmonizarem em **um novo Projeto Nacional de Desenvolvimento que tenha como um dos eixos articuladores e norteadores a proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar.** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.125, grifo meu)

Os delegados desta ICNSA estão perplexos e angustiados com as consequências do Plano Real, que não modifica estruturalmente a direção do crescimento econômico, uma vez que não cria de imediato formas de combate à fome, à miséria e à exclusão no país. Assim, o Plano Real contraria os princípios da Política Nacional de Segurança Alimentar uma vez que:

- a) Eleva abusivamente os preços dos produtos alimentícios;
- b) Arrocha e congela os salários pela média dos últimos 4 meses
- c) Aumenta o desemprego via recessão da economia
- d) Desloca verbas da saúde e da educação para o Fundo Social de Emergência (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.126)

Veja que os argumentos, em sua maioria, são baseados em uma visão econômica e no contexto da época, em que a implementação do Plano Real era a principal medida adotada pelo governo FHC. Ressalta que a implementação desse plano era contraditória as ações pensadas para Segurança Alimentar, que ao invés de ser um meio para solucionar os problemas, na prática os agravava.

Parte do documento se dedica a debater sobre a “Segurança Alimentar como eixo de um novo projeto de desenvolvimento nacional” em que se observa a existência de um conceito de Segurança Alimentar diretamente ligado a qualidade e quantidade dos alimentos para que o indivíduo pudesse ser saudável e apto para a reprodução.

No Brasil, haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.127)

A Segurança Alimentar há de ser então um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear todas as políticas e ações de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, em particular o empresariado, que tem sustentado e usufruído do modelo de desenvolvimento concentrador e excludente. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.128)

Veja que novamente ela aparece como objetivo estratégico e ressalta a importância da população cobrar essas ações do governo, inclusive dos grandes empresários que eram beneficiados pelo sistema econômico vigente.

A última parte do documento trata da “Parceria Sociedade Civil e estado: a necessidade de uma gestão democrática e participativa” e fica ainda mais evidente o descontentamento com os sucessores de Itamar Franco e sua equipe. Naquela altura os planos e metas do novo governo já estavam sendo expostos e a ideia de aplicar medidas que poderiam comprometer educação e saúde e a renda do trabalhador, impactaria diretamente naquilo se defendia como segurança alimentar.

É nosso entendimento que, para o adequado encaminhamento da questão alimentar no Brasil, o desvio de verbas orçamentárias, de alimentos destinados ao atendimento de comunidades carentes e de estoques públicos de alimentos sejam considerados como crime inafiançável. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.130)

O governo, que por sua vez, ao definir como prioridade maior o combate à fome e à miséria, anunciou uma disposição e um conjunto de medidas que não tem se efetivado na prática. Ao contrário, apesar de seu discurso que enfatiza o combate à fome e à miséria, tem adotado políticas que aprofundam a exclusão. É o caso do desvio dos recursos do Fundo Social de Emergência, de fixação do salário mínimo em R\$ 64,79, da liberação dos aumentos de preços praticados, por exemplo, nos alimentos, e do aumento dos juros reais da dívida pública. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.130, grifo meu)

Já havia a intenção de organizar conselhos nos municípios para que pudessem organizar as propostas de cada lugar e encaminhar aos prefeitos, estrutura que na organização atual no CONSEA se manteve:

Para operacionalizar esta participação [nos Comitês da Ação da Cidadania] sugere-se ao movimento popular organizado iniciar uma ampla discussão com a população estimulando a criação de conselhos populares. Estes definiriam e encaminhariam para as Câmaras Municipais propostas e projetos a serem implementados pelos prefeitos. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.131)

No trecho que segue abaixo, o uso do verbo “exigir” demonstra que o grupo que organizou o documento e a conferência não estava disposto a abrir mão daquilo que aparentemente haviam conquistado.

Exigimos, por fim, que os atuais governos, seus sucessores nos planos federal e estadual e os poderes, legislativo e judiciário implementem e façam respeitar efetivamente, e não apenas nominalmente, estas Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Pressionaremos, desde já, os candidatos para que assumam oficialmente, com registro em cartório, o compromisso com as Diretrizes aqui expressas. Não precisamos de mais discursos. Precisamos de mais ação. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.132, grifo meu)

Veja que o “registro em cartório” das ações e dos compromissos firmados é uma exigência que denota dois lados, por um lado o “medo” de que tudo o que estava sendo consolidado até aquele momento se perdesse, e de outro o tanto que não recuariam enquanto não tivessem conquistado o que almejavam. A busca era por uma ação concreta que passasse mais segurança da efetivação das medidas previstas.

Seguimos para a análise do “Documento Programático” que aborda as condições e requisitos para Segurança Alimentar e contribui com propostas para a formulação da política nacional, apresenta desdobramentos importantes da conferência.

O documento é resultado da Plenária Final da Conferência e reúne as propostas emanadas pelos 50 GTs presentes. Há o reconhecimento de que como se tratava de um movimento plural poderia conter algumas “incoerências de conteúdo” e é dessa forma que conclui o primeiro parágrafo.

Por decisão da Plenária Final este documento contém todos os conteúdos não redundantes emanados das propostas constantes dos relatórios dos 50 Grupos de Trabalho que se reuniram na ICNSA. Portanto, é natural que ele apresente tensões conceituais internas, repetições, descontinuidades formais, heterogeneidade de estilo e, até mesmo, eventuais incoerências de conteúdo. Tais dificuldades do texto não devem ser encaradas como um problema, porém como expressão de um movimento plural emergente no qual comparece a diversidade dos múltiplos agentes e setores sociais que conformam a Ação da Cidadania contra a Fome, à Miséria e pela Vida. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.133)

Logo depois dessas observações iniciais, há um trecho que inicia com a expressão “No entanto” o que permite compreender que, apesar de reconhecer as incoerências outras medidas foram tomadas, e é exatamente isso que fica claro no decorrer do texto. O que não foi considerado como proposições que exprimissem o “espírito da Ação da Cidadania” ficou de fora e foram alocados em notas ao final do documento. Observe:

No entanto, os representantes do Comitês estaduais, reunidos em Brasília de 26 a 28 de agosto de 1994, com mandato da Plenária Final da ICNSA para construir e aprovar a redação final do texto, entendem que algumas propostas emanadas do Grupos de Trabalho, ou não exprimem adequadamente o espírito da Ação da Cidadania, ou não refletem a tônica geral predominante nas resoluções da Plenária da Conferência ou, ainda, apresentam um conteúdo tão polêmico que sua aprovação ou rejeição não poderia ser decidida face ao estágio insuficiente do debate. Por este motivo, as propostas assim consideradas foram destacadas do conjunto do documento e alocadas numa nota final. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.133)

O texto segue, e o próximo tópico a ser apresentado é “Condições e requisitos para a Segurança Alimentar” onde são estabelecidos 8 aprontamentos, a saber: Conceito de Segurança Alimentar; Projeto Nacional; O Emergencial e o Estrutural; Cidadania e Democracia; Responsabilidade do Governo; Responsabilidade da Sociedade Civil; Relação Estado-Sociedade; Ação Local.

Em o “Conceito de Segurança Alimentar” é notória a apropriação que se teve sobre o tema quando se compara com os documentos que antecederam a conferência, tanto em termos conceituais e quanto da compressão do que seria a Segurança Alimentar. Chega-se em 1994 mais assertivos do que realmente queriam, garantindo uma pauta ampla e que permitisse maior e melhor trânsito entre os diferentes setores:

Por Segurança Alimentar entende-se um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.134)

A Segurança Alimentar integra o conjunto de direitos que definem a qualidade de vida e pressupõe o fim da exclusão econômico-social. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.134)

Veja que diferente da noção apresentada nos anos anteriores em que se restringiam a compreensão de segurança alimentar a um meio de definir quais eram os alimentos básicos para a população, aqui ampliam o conceito e passa a contemplar uma série de outros elementos. Fala-se em “conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos”, passa a não só a considerar o básico, mas tudo que era necessário para garantir uma “vida digna” ao cidadão brasileiro e garantia dos demais direitos.

A política de Segurança Alimentar apresentada tinha as seguintes características:

(...) tem por objetivo uma disponibilidade agregada nacional de alimentos que seja, simultaneamente:

- a) **suficiente**, para atender à demanda interna efetiva e potencial;
- b) **estável**, na medida que busque neutralizar as inevitáveis flutuações climáticas
- c) **autônoma**, ao lograr a autossuficiência nacional nos alimentos básicos;
- d) **sustentável**, pois deve garantir o uso permanente dos recursos naturais;
- e) **equitativa**, ao garantir a satisfação universal das necessidades nutricionais do ponto de vista quantitativo e qualitativo, a preços reduzidos; e
- f) **regionalizada**, que leve em consideração as especificidades de cada região do país. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.135, grifo meu)

Para assegurar efetivamente a Segurança Alimentar é necessário, em primeiro lugar, **efetuar uma reforma estrutural no atual modelo econômico, reorientando a alocação dos recursos públicos para os setores e atividades econômicas que favoreçam o aumento de renda da maioria da população** (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.136, grifo meu)

Identifica-se uma constante preocupação com o modelo econômico, que continuava a ser pontuada e sinalizavam que era incompatível pensar Segurança Alimentar da população dentro do que estava sendo proposto pelo novo governo. Além disso, já se via um conceito com características que se aproximava mais daquele que foi definido na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IICNSAN) em 2004.

No que concerne a ideia de estruturação de um Projeto Nacional, são levantadas uma série de ameaças e oportunidades que compõe o contexto em que a Segurança Alimentar estava inserida. Questões como a dificuldade de cooperação por parte do Estado na incorporação da pauta, tendo em vista a mudança de governo, e uma produção agrícola voltada essencialmente para exportação conjugada a uma ausência de democratização da terra, consequência da falta de um projeto efetivo de reforma agrária, eram entraves a serem superados para que uma Política de Segurança Alimentar pudesse ser implementada beneficiando aos interessados, ou seja, aqueles que estavam em situação de fome e miséria.

O documento volta a abordar a participação da sociedade civil em todo o processo, é um tema que transversaliza toda a conferência. Não havia possibilidade de pensar a Segurança Alimentar sem a parceria estado-sociedade.

O quadro de ameaças pode ser revertido com a criação de um Projeto Nacional, legítimo, supra-partidário, macro ecumênico, democrático e descentralizado, aproveitando as oportunidades existentes. Convém ressaltar que o aproveitamento das oportunidades apontadas depende fundamentalmente da vontade política dos governantes e da sociedade civil. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.140)

O Projeto Nacional contendo a Política de Segurança Alimentar deverá garantir, institucionalmente, a participação da população na sua formulação, controle e implementação, com prestações de contas à sociedade civil. O movimento social da Ação da Cidadania não deve se limitar à discussão e elaboração dos conceitos e propostas da Política de Segurança Alimentar, mas, principalmente, constituir-se num forte movimento organizado de pressão sobre as instâncias decisórias do governo para que estas cumpram suas atribuições e concretizem em ações os objetivos da referida Política. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.141, grifo meu)

Ainda que o objetivo final de todo o encontro fosse pautar pela implementação de uma política pública que beneficiasse toda a população, e que além de combater a fome e a miséria, permitisse que o cidadão se reinserisse socialmente através de emprego e geração de renda, era necessário pensar também em ações em caráter de urgência para aqueles que padeciam de fome e estavam correndo risco de morte. Nesse sentido que há um espaço no documento destinado a abordar “O Emergencial e o Estrutural” afim de pensar ações que atendesse essa população com maior vulnerabilidade, como por exemplo o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), incentivar a formação de cooperativas rurais beneficiando o produtor e permitindo um menor preço dos produtos.

Enquanto não se consolidam as medidas que propiciem a Segurança Alimentar, é imprescindível que seja garantida uma suplementação alimentar aos grupos populacionais, biológico e socialmente vulneráveis, tais como gestantes, nutrízes, crianças, idosos, indigentes, desempregados, subempregados, portadores de deficiência, portadores de doenças crônicas, ex-presidiários e moradores de rua. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.141)

Na situação atual do Brasil considera-se que a Segurança Alimentar envolve duas estratégias não excludentes:

- a) **Na primeira – emergencial** – poder público e sociedade civil precisam se aplicar, com ações imediatas, no enfrentamento da fome e dos demais sintomas do quadro de emergência que a miséria provoca;
- b) **Na segunda – estrutural** – faz-se necessário um esforço sério para a criação de empregos adequados e estáveis para todos, inclusive através de reforma agrária e da geração e distribuição de renda. Dessa forma resgata-se para o mercado os contingentes de excluídos hoje existentes no país, conferindo-lhes, ao mesmo tempo, as condições de produtores, consumidores e cidadãos. Esta estratégia contempla ações estruturalmente transformadoras que, também, podem ser desencadeadas de imediato, mas só proporcionarão resultados sensíveis a médio prazo. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.142, grifo meu)

O documento também apresenta qual seria o papel e responsabilidade do governo para que pudessem alcançar a segurança alimentar, como explicitado em “ A Segurança Alimentar tem que se tornar um objetivo estratégico e prioritário de governo, materializado em plano com previsão orçamentária”. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.147)

Há ainda descrições mais específicas a respeito do que seria responsabilidade da sociedade civil e sobre a relação estado-sociedade. No entanto, não se vê nada de muito novo do que já havia sido levantado anteriormente, o que se fez foi uma maior organização das proposições. Reafirmar em vários momentos os propósitos seria uma forma de demarcar espaço e evidenciar o que se pretendia.

Pela primeira vez, diferentes grupos da sociedade se unem em torno de uma problemática onde há consenso que as causas são políticas, estruturais e que precisam ser enfrentadas na forma de parceria: Estado e sociedade. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.149)

Seguimos para última parte do documento em que “Propostas para uma política de Segurança Alimentar” são apresentadas dentro dos seguintes grupos: Questão Agrária e Desenvolvimento Rural; Políticas Agrícola e de Abastecimento Alimentar; Desenvolvimento Urbano; Assistência Social; Saúde; Educação; Geração de Emprego e Renda; Participação Popular e Democratização da Gestão; Alimentação e Nutrição.

Como podemos observar na própria divisão dos temas não há nenhuma novidade. Reafirma-se a necessidade da reforma agrária, do compromisso estatal, do diálogo e maior parceria entre governo e sociedade e de uma visão ampliada de saúde que permitia compreender que saúde não se resumia apenas em “tratar doença”, mas englobava uma série de outros fatores, inclusive segurança alimentar, e por isso era essencial o diálogo com outros setores da sociedade e governo.

A miséria e a fome são fatores determinantes de inúmeros problemas de saúde. A alimentação é um direito elementar de todo ser humano, confundindo-se com o

próprio direito à vida. O atendimento ao direito à alimentação não pode depender tão somente do sentimento, condição e disposição de solidariedade de pessoas e instituições da sociedade civil ou sensibilidade-conveniência deste ou daquele governante. Precisa ser assumido como um dever da coletividade e expressar-se nas ações governamentais. A solidariedade deve transformar-se em princípio ético da sociedade e dos governos. Deve ser garantida uma Política de Alimentação e Nutrição voltada para o interesse da população e que contribua efetivamente na solução dos seus problemas. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.177)

Hoje a luta é implantar o Sistema Único de Saúde. Esse objetivo deve integra-se à ação da sociedade em sua luta por uma Política de Segurança Alimentar e expressar-se na política nacional, estadual e municipal de saúde; na prioridade aos programas de prevenção e nas novas formas de gestão dos serviços de saúde com a participação dos trabalhadores e da população e no incentivo à realização de consórcios entre os municípios. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.178, grifo meu)

Da participação da sociedade civil, assinala que seria necessária uma democratização dos espaços de decisão e estabelecer o controle social. Destaca que para isso os CONSEAs estaduais e municipais deveriam ter caráter deliberativo, e não consultivo como o nacional:

Construir uma nova relação estado-Sociedade no Brasil, implica inicialmente buscar a democratização do processo decisório e o exercício do controle sobre a ação estatal. Há que se obter a ruptura com a lógica que tem presidido a ação do estado ao longo da história, que submeteu os objetivos dessa ação a interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com interesse público (da coletividade), o que se convencionou chamar de ‘privatização do Estado’. Os diferentes grupos sociais que, ao longo do tempo, estiveram excluídos tanto do processo decisório como dos benefícios derivados da ação estatal, devem assumir agora a responsabilidade de obter a transformação desse quadro. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.196)

Criar os Conselhos Municipais e Estaduais de Segurança Alimentar, com poder deliberativo, com a participação de 2/3 da sociedade civil, indicados com a participação da Ação da Cidadania. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.197)

No campo de “Alimentação e Nutrição” a segurança alimentar estava ligada ao acesso direto ao alimento e a quantidade suficiente para suprir as demandas de uma família. A ideia era que os programas de alimentação e nutrição fossem alternativos, partindo da premissa que a segurança alimentar estava garantida.

Os programas de alimentação e nutrição devem ser encaminhados no sentido de serem uma alternativa para garantir o direito constitucionalmente assegurado do cidadão de alimentar-se adequadamente, eliminando-se o caráter clientelista dos mesmos. Deverão ser adaptadas a diversas realidades regionais e orientar-se segundo os princípios da descentralização, da parceria e do controle social. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.199)

Como vimos, o ano de 1994 é um marco na história da segurança alimentar e fecha com a realização da conferência. Daqui seguimos para o ano de 1998, dando continuidade as análises dos programas de governo vinculados a candidatura de Lula para presidente.

O programa de governo apresentado em 1998 foi dividido nos seguintes documentos: Caderno de Agricultura, Caderno de Desenvolvimento Urbano e das Cidades, Caderno de Emprego, Caderno de Saúde, União do Povo Muda Brasil e a Carta Compromisso. Desses, foram analisados o Caderno de Agricultura, Caderno de Emprego, União do Povo Muda Brasil a Carta Compromisso pois apresentaram relação com o assunto do presente trabalho.

O texto intitulado “Terra, defesa da agricultura e erradicação da fome” é o principal do Caderno de Agricultura, e é todo pautado na ideia de que a única saída para erradicar a fome a miséria no Brasil era através de um grande projeto de reforma agrária.

São apresentadas algumas propostas que visavam maior democratização da terra, geração de emprego e renda e buscava, sempre, valorizar o pequeno produtor, ao invés de dar maior visibilidade aos grandes proprietários de terra, que formavam oligopólios de produção. Alguns trechos seguem abaixo para ajudar a compreender o contexto do país e o que dizia ser possível fazer. Ao final do documento uma das propostas apresentadas é a recriação do CONSEA, que no entendimento, seria o responsável pela formulação da política de Segurança Alimentar pautada no direito à alimentação adequada. No documento, o governo paralelo se intitula Coligação União do Povo – Muda Brasil.

A adoção sem reservas do projeto neoliberal e da estratégia passiva e subordinada de inserção do país no processo de globalização mundial está na raiz dos fracos desempenhos apresentados pelo setor agrícola. O governo FHC copia modelos externos falidos, tendo por meta a urbanização radical da população, ainda que seja em favelas das grandes metrópoles, para chegar aos índices de 95% dos habitantes residindo nas cidades. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

Contra toda esta opção deliberada de submissão às políticas neoliberais, a Coligação União do Povo oferece a todos os brasileiros um novo modelo de desenvolvimento rural. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

Para tanto, é condição indispensável o resgate do poder de regulação do Estado em defesa dos segmentos sociais inferiorizados nas relações econômicas e de poder. O Estado também deve agora no balizamento dos objetivos pretendidos, procurando incentivar e dar sustentação ao potencial produtivo da agricultura brasileira. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

Como podemos observar, e que de certa forma já era esperado, é a crítica novamente ao modelo econômico que FHC e sua equipe havia posto em prática no país. A proposta era que se voltasse ao desenvolvimento rural para que as pessoas pudessem se estabelecer no campo e assim cessar o êxodo rural, que até então estava sendo incentivado e causando um inchaço dos centros urbanos. O que se propunha era uma retomada das instituições pelo Estado para que pudessem ter maior controle e regular as ações.

Para tanto foram determinados objetivos, apresentados no trecho que segue e onde “segurança alimentar” aparece como uma finalidade:

Em consonância com as diretrizes anteriores, em especial **visando buscar a segurança alimentar da população**, a democratização da terra, a valorização da vida no campo, a criação de empregos no meio rural e a recuperação da renda dos seus habitantes, o Governo União do Povo Muda Brasil elege como objetivos principais: (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado, grifo meu)

1. Democratização e inclusão social no Campo
2. Defesa e dinamização da agricultura nacional
3. Fortalecimento e incentivo à agricultura familiar
4. Geração de Emprego e Renda no campo
- 5. Combate à fome**
6. Pesquisa agrícola voltado para os interesses do país e para a democratização do acesso às tecnologias
7. Desenvolvimento da área rural e o incentivo a permanência do homem no campo
8. Respeito ao meio ambiente e aos direitos de indígenas e de remanescentes de quilombos
9. Programa nacional do Alcool

O 5º objetivo trata do “Combate à fome”, e sobre ele o texto pontua que foi usado como base para a elaboração das propostas e objetivo do programa, a noção de “segurança e soberania alimentar e nutricional” e que isso implicava em pensar em geração de emprego e renda, produção e acesso de alimentos e os hábitos alimentares da população.

As propostas aqui apresentadas para as questões agrárias e agrícola, e para a configuração de um novo modelo de desenvolvimento, têm a segurança e a soberania alimentar e nutricional como uma das suas principais referências. O consumo e a produção de alimentos são componentes centrais de toda estratégia de desenvolvimento que busque associar dinamismo econômico com crescente equidade social. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado, grifo meu)

Esta orientação de programa de governo implica, em primeiro lugar, **estabelecer um elo com a política macroeconômica**, tendo por meta a geração de maiores oportunidades de trabalho e de renda, na quantidade necessária e de forma não custosa. Em segundo lugar, **requer a definição de uma política de produção agroalimentar voltada à soberania alimentar**, buscando associar eficiência produtiva com formas equitativas de produção em toda a cadeia produtiva de alimentos. Em terceiro lugar, **há que se enfrentar as questões ligadas ao padrão de alimentação da população, em que a adequação nutricional dos hábitos esteja associada à preservação e estímulo à diversidade.** O objetivo da segurança alimentar e nutricional deve estar presente nas políticas em todos os níveis da administração pública, e ter na mobilização social um componente central das ações públicas nesse campo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado, grifo meu)

Fome e Segurança alimentar era algo que estava intimamente ligado, para erradicar a primeira era preciso colocar em prática o que se acreditava ser a segunda, e isso só seria possível através da implementação de uma política que deveria dialogar com diversos setores, tanto do governo quanto da sociedade civil, e não poderia se restringir apenas as áreas de saúde e alimentação e nutrição.

Ao tratar do CONSEA o documento é categórico:

Será recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que formulará uma política que garanta acesso à uma cesta básica para os setores carentes, assegurando o

direito à uma alimentação adequada. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

A impressão que dá ao ler o trecho acima é que o CONSEA seria recriado com a principal atividade de elaborar uma política onde ações emergenciais seriam prioridades, tendo em vista que até aquele momento as medidas adotadas pelo governo na época não estavam sendo eficazes.

No que tange o Caderno de Emprego, ele é dedicado a apresentação de propostas que previa a elaboração de um Plano Nacional de Emprego cujo o objetivo era, através da Reforma Agrária aumentar a área de irrigação e viabilizar uma expansão da produção do pequeno produtor e conseqüentemente gerar empregos na região, principalmente no Nordeste, onde fome e miséria era consequência da seca do semiárido:

O semiárido brasileiro compreende cerca de 920 mil km² e 25 milhões de habitantes, 10 milhões dos quais vivendo na zona rural em mais de 1100 municípios. A seca no semiárido nordestino é um fenômeno frequente. A pobreza e a fome que dela decorre é um desafio que exige ser enfrentado pela irrigação. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

É evidente que a correlação com o combate a fome é intermediária, com a adoção dessas ações acreditava-se que o problema seria minimizado.

Seguimos para análise documento “União do povo Muda Brasil” dividido em outros pequenos textos, que se assemelham a discursos inflamados aparentemente para sensibilizar o povo de que a mudança era preciso e urgente:

A união fez a força

Pela primeira vez em nossa história as esquerdas se uniram para disputar a presidência da República. A União do Povo - Muda Brasil é uma efetiva opção de poder. Seu Programa aponta para uma mudança profunda da economia, da sociedade e da política brasileiras em proveito das grandes maiorias, em especial dos trabalhadores.

A união das esquerdas se amplia conquistando importantes setores comprometidos com o progresso, a soberania nacional, a democracia e a ética na política. Ela expressa o sentimento de todos aqueles que condenam o atual estado de coisas e que querem superar os problemas que afligem nosso país há séculos, sumamente agravados pelo governo FHC.

Os brasileiros dão-se conta de que o mundo está mudando.

Soluções conservadoras copiadas por nossas elites são repudiadas por eleitores de muitos países que nas urnas derrotam governos insensíveis aos grandes problemas sociais. Chegou a vez de os brasileiros fazerem escutar sua voz e afirmar uma proposta alternativa.

Essa proposta é representada pela União do Povo - Muda Brasil, integrada pelos partidos populares e por todas as forças comprometidas em reconstruir a Nação.

A vitória das oposições, no entanto, depende da capacidade de mobilização de milhões de homens e mulheres.

E preciso ganhar as eleições para mudar o país. Mas é preciso mobilizar o povo para ganhar as eleições.

A união é nossa força. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado, grifo meu)

O destaque acima é parte do primeiro texto apresentado no documento, e como podemos observar havia um repúdio declarado ao governo FHC e ao modo como ela conduzia as ações em prol de elites, reforçando a ideia neoliberal e lateralizando as necessidades do povo. É feita uma convocação para toda a esquerda, oposição na época, de que era possível sim ganhar, mas para isso precisava haver um esforço afim de mobilizar a população.

“Fome” ganha evidência quando é apresentada como um “compromisso programático” e um problema a ser combatido através de ações emergenciais:

Para assegurar aos brasileiros o pleno acesso aos alimentos básico, o novo governo: (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

- Manterá estoques reguladores de alimentos básico, de cerca de 15% da demanda corrente, especialmente de feijão e arroz;
- Comprará esses produtos preferencialmente de produtores familiares;
- Garantirá preços para os produtos da cesta básica;
- implantará um Programa Emergencial de Combate `Fome, para responder à solução calamitosa da produção agrícola e da fome que atinge milhões de brasileiros. ”

Nesse documento o interessante observar é a ausência de “segurança alimentar”, afinal em todos os outros “fome” e “segurança alimentar” estão interligados. Ao mencionar medidas que visavam a solucionar a problemática da fome e não sinalizar “segurança alimentar” demonstra uma certa confusão, dado que ora era através da Política de Segurança Alimentar que determinaria as medidas, ora ela não é nem mencionada e o foco são as ações emergenciais que seriam executadas pelo governo.

O último documento desse ano a ser analisado é a carta Compromisso de Lula. Nela ele faz questão de salientar a ineficiência daqueles que estiveram no comando do país até aquele ano e que não conseguiram resolver problemas como miséria e analfabetismo, tampouco viabilizar o acesso a alimentos e a saúde pública de qualidade

Governo após governo, sejam civis ou militares, as elites não foram capazes de arrancar o Brasil da miséria, de apagar o analfabetismo e o atraso das páginas da nossa história, de assegurar uma alimentação adequada e de criar condições para que todos vivam com saúde. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado).

Lula assume uma série de compromissos que giram em torno essencialmente da geração de empregos e a erradicação da fome e do analfabetismo. Problemas que como podemos observar na primeira parte do discurso, ele alega que não havia sido resolvido até então.

Por isso, vou aqui assumir alguns compromissos de honra com o povo brasileiro. Assumo o compromisso de fazer da geração de empregos a prioridade número um do meu governo. O direito ao trabalho deve ser garantido a todos os brasileiros, em especial aos milhões de jovens que estão em busca do primeiro emprego. No meu governo vamos restabelecer a dignidade do trabalho como valor fundamental da sociedade brasileira. Assumo o compromisso de livrar o Brasil da vergonha histórica de ser uma Nação ainda com legiões de famintos e flagelados, doentes e analfabetos, desempregados e humilhados, sobreviventes da dor. **No meu governo vou erradicar a fome e o**

analfabetismo dos lares brasileiros. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado, grifo meu)

Para Lula os problemas só seriam resolvidos a partir da garantia de direitos e da participação da sociedade

O combate à miséria só terá êxito na medida em que garantirmos os direitos de cidadania e de participação na democracia de todos os brasileiros que hoje são marginalizados e excluídos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado)

Ele ainda se coloca como fiador do que está se comprometendo, financiando o que estava por vir. Convoca o povo a se unir a seu mandato através de uma ampla participação, colocando em prática o que acredita como democracia.

Serei o fiador de um novo contrato social com este país, que se fundamentará numa nova hegemonia democrática, capaz de efetivamente construir a Nação brasileira para todos os brasileiros. Uma Nação sem medo de ser feliz e com coragem para assumir o seu destino. Um país disposto a jogar um papel soberano na nova ordem internacional que está se gestando. Una-se você também a esse movimento que vai abrir uma nova página na vida desse nosso povo solidário e mágico, trabalhador e místico, responsável e alegre, valente e generoso. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, não paginado, grifo meu)

O que se observa é uma série de elogios estendidos a população, mas não há em nenhum momento menção de como seriam feitas as mudanças, partindo da premissa que todos teriam acesso e leriam o programa de governo. Um discurso como esse quando bem feito e usando uma linguagem coloquial, sem dúvida nenhuma é estratégico para aproximar a população.

Fechando os documentos que correspondem ao programa de governo de 1998, passamos para aqueles que compõe o programa de 2002.

O Programa de Governo 2002: coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos, tinha como propósito estabelecer um novo contrato social que instaurasse uma “cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um país mais justo econômica e socialmente” e através disso estabelecer uma sociedade mais justa livre do autoritarismo, da desigualdade e do clientelismo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.02)

O programa é dividido em 17 documentos, e após um primeiro exame dos mesmos, destacamos aqueles que tratam da temática deste trabalho, são eles: Carta ao povo brasileiro, Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro, Concepções e

diretrizes do programa de governo, Mais e melhores empregos, Saúde para família brasileira, Programa de Governo (nome dado a um dos documentos), Vida digna no campo.

O “Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro”, trata-se de um texto escrito em primeira pessoa e pelo o próprio candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva. Inclusive se assemelha muito a um discurso.

Discursos de Lula são sempre muito enérgicos e cheios de metáforas e/ou comparações, e ele mistura com um pouco da história de sua própria história de vida. Esse não é diferente, há uma série de propostas apresentadas no decorrer do texto, muitas inclusive impulsionadas pelos possíveis erros de FHC e comparações que vão desde a capacidade do brasileiro em comemorar, demonstrar felicidade mesmo estando em uma situação muito ruim, até comparar o caminhar do país, economicamente falando, com jogadas estratégicas do futebol.

Interessante observar que ele começa se referindo a Copa do Mundo e enaltecendo as características dos brasileiros:

Há trinta anos percorro o Brasil, como tenho feito nas últimas semanas. Dos pampas gaúchos ao agreste nordestino. Da árida periferia paulistana aos caminhos úmidos do Pantanal e da Amazônia. Sinto que os sofrimentos do dia-a-dia não quebraram as energias populares, como se pode verificar nas comemorações por nossa vitória na Copa do Mundo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado)

Mais do que isso. Quando se viaja pelo Brasil real, percebe-se que a cidadania está disposta a ir à luta para conquistar o destino que merecemos. Trata-se de um povo que não abaixa a cabeça face aos desafios do presente.

O otimismo popular, além de ser uma das melhores características da cultura nacional, tem razão objetiva de ser. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado)

E mais ao final do discurso retoma o assunto “futebol” no trecho que segue:

Não estamos condenados à vulnerabilidade, à insegurança e à miséria. Podemos nos defender com eficácia sem deixar de avançar. A seleção brasileira demonstrou nos gramados da Ásia que é possível ser defensivo e ofensivo ao mesmo tempo. Ou alguém acha que teríamos sido campeões do mundo se fôssemos apenas evitando os gols dos adversários? (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado)

Veja que a metáfora do jogo ofensivo, que não se intimida e não se limita a apenas defender das adversidades, mas as enfrentam, prepara para o que viria a seguir, a afirmação do que, segundo Lula, deveria caracterizar o futuro do governo com o PT.

O PT nunca se omitiu e não se omitirá agora diante da crise. [...]

Mas não podemos nos contentar apenas em evitar o pior. Não podemos ter uma postura defensiva, recuada, agachada diante da crise. O Brasil não pode acovardar-se. Até porque a atitude recuada não resolve nada, ela na verdade só alimenta a crise.

O único modo consistente e duradouro de evitar a crise é vencê-la. E isso se faz combatendo as suas causas. Enquanto a economia brasileira estiver estagnada e os

juros continuarem nas alturas, enquanto a especulação for mais atrativa do que a produção, os papéis valerem mais do que os empregos, seremos sempre vulneráveis. A maneira de superar a crise é fazer o Brasil voltar a crescer. Sim, eu sei que os obstáculos existem e são poderosos, mas isso não significa que o Brasil deve render-se à crise. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

Portanto, Lula sinaliza uma proposta de retomada do crescimento econômico e que só através do enfrentamento da crise do país é que o Brasil avançaria.

Lula também fala do lançamento do programa Fome Zero como a principal proposta para o combate à fome no país e já adiantava o que deveria ser feito para que o financiamento do programa fosse garantido.

Outro compromisso fundamental será o combate à fome e à pobreza, que atingem 53 milhões de brasileiros.

É possível, desde que haja vontade política, fazer crescer **em 30% ou até 40% a produção de alimentos apenas pelo uso de capacidade ociosa já instalada na indústria alimentícia.**

Por isso, lancei o projeto Fome Zero, a proposta mais consistente de combate à fome já elaborada no país.

Além de medidas estruturais, **o Fome Zero prevê a distribuição de cupons para obtenção de comida subsidiada pelos mais necessitados.** O aumento da produção que daí decorrerá, vai trazer de volta, na forma de impostos, uma boa parte do investimento social realizado, além de gerar empregos.

Muitos se perguntam de onde virá o dinheiro para a implantação de um programa como esse. Mas os cálculos que realizamos mostram que basta reduzir em alguns pontos percentuais a taxa de juros para obtermos os recursos necessários. Além disso, a transparência e o controle social evitarão o enorme desvio de verba que existe hoje. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

É interessante observar a primazia do caráter emergencial, ao apontar como objetivo o aumento de 30% a 40% a produção de alimentos pela redução da ociosidade na indústria alimentícia e promover o consumo através da distribuição de cupons de alimentação. Nesse momento não se fala em transferência de renda, uma vez que se assume o uso dos cupons, no entanto, como vimos na introdução desse trabalho, na transição de governo surgiu a proposta da criação de um Cartão Alimentação que trataria da transferência de renda complementando o orçamento daqueles que na época recebiam o Bolsa Renda nas regiões de seca do país.

Veja que nesse texto o Programa Fome Zero não é apresentado como um programa de segurança alimentar, modo como Lula define o programa em seu discurso de posse.

Outro ponto de destaque é que a todo momento ele convocava a população para que fosse atuante/participante em seu governo, para que pudesse exercer o controle social frente as medidas que seriam tomadas. Além disso, em um dos trechos ele ressalta e reconhece que não seria possível mudar tudo de uma só vez, o que deixa claro que não daria para colocar em pratica tudo que ele estava prometendo em um prazo de tempo muito curto.

Quando falamos em preservar os atuais instrumentos de controle macroeconômico, queremos reafirmar que, na transição para o novo modelo, não nos faltará

responsabilidade. Não se pode resolver em oito dias o que não foi resolvido em oito anos. Mas as mudanças começarão desde o primeiro dia do novo governo.

Sei que a viabilidade das propostas que constam do programa que tenho a honrar de entregar hoje ao país dependem não só de que os eleitores escolham meu nome e o de José Alencar em outubro próximo. É preciso um novo contrato social, que envolva todos os setores do país. Por isso, ofereço este programa para o debate e a reflexão dos brasileiros e brasileiras. Ele foi elaborado ao longo de muitos meses, com a ajuda de centenas de técnicos e em diálogo intenso com a sociedade. Continuamos abertos a sugestões e dispostos a aperfeiçoá-lo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

Como último ponto, o programa já estava criado, mas a equipe se colocava a disposição para receber sugestões e fazer alterações, apesar de já ter mencionado que a sociedade ajudou na elaboração.

O segundo documento intitula-se “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, trata-se de um documento que se dedica a apresentar a ideologia do partido, o modo como eles estavam pensando algumas ações.

Trata-se, pois, de propor para o Brasil um novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo. Será preciso ousar, rompendo com o conformismo fatalista pretensamente pragmático que sonega direitos básicos da população e resgatando os valores éticos que inspiraram e inspiram as lutas históricas pela justiça social e pela liberdade. Será necessário, de igual modo, avaliar com objetividade as restrições e potencialidades do atual quadro sócio-político e econômico do país, para evitar um voluntarismo que poderia frustrar a proposta de transformação da economia e da sociedade brasileiras. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.01, grifo meu)

Em particular, o ideário neoliberal produziu um enorme descaso pelo social, agravando o nível de concentração de renda e ampliando a exclusão social. (p.02)

O tom de crítica no texto se mantém como nos demais documentos, e Lula culpabiliza o governo de FHC, que teve como base o ideário neoliberal, pela situação que o país se encontrava.

Afim de propor uma mudança no cenário vigente, o documento passa a apresentar um direcionamento de como seriam implementadas ações que visavam retomar a autonomia do Estado, pautado em três eixos, a saber: social, democrático e nacional.

O novo modelo de desenvolvimento brasileiro deverá articular três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional. Por um lado, sendo a democracia concebida como meio e como fim, como procedimento e como conteúdo – e, portanto, muito mais que um regime político – o democrático é inseparável do social. Por outro lado, historicamente, as coalizões políticas que têm governado o país fizeram-no sustentadas na dependência externa e, internamente, fechando-se sobre si mesmas, de modo autocrático; daí que o democrático seja indissociável do nacional. Por fim, se o processo de globalização em curso não estabelece fronteiras para as mercadorias e para o capital (que se concentram em poucos países), os povos, em particular os mais pobres, continuam obrigados a viver no território dos seus próprios países; por isso, a questão social é inseparável da questão nacional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.06)

O documento segue tratando de modo específico do social, detalhando as propostas emanadas no plano de governo, com enfoque no desenvolvimento social e seus desdobramentos. Neste item, o principal objetivo era a redução da desigualdade e um melhor atendimento à população, no que dizia respeito aos serviços ofertados pelo Estado, que nada mais eram do que o cumprimento de direitos do cidadão, além disso buscava tratar de questões mais amplas consideradas causas estruturais dos problemas.

A transformação do social no eixo do desenvolvimento significará, também, mais do que a revalorização dos aspectos sociais – como o combate à fome, a educação, a saúde, o saneamento, a habitação e a cultura. Por um lado, será necessário incidir sobre fatores estruturais que determinam os padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza, como as relações da propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo, o caráter do Estado e suas consequências na tributação e no uso dos recursos públicos. Por outro lado, a materialização de mudanças na estrutura de distribuição de renda e riqueza só será possível se as medidas redistributivas adotadas forem acompanhadas por transformações na produção e no investimento que as orientem para um amplo mercado de consumo essencial de massas. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.06, grifo meu)

Veja que há duas estratégias apontadas no trecho acima, primeiro a redução das desigualdades, segundo desenvolver, através de investimentos, a ampliação do mercado de massa.

Essencial o destaque para o trecho em que sinaliza que o “social” seria o eixo das propostas:

Colocar o social como eixo do novo modelo significará, ademais, valorizar de forma efetiva políticas públicas voltadas a garantir direitos sociais e, mais geralmente, os direitos humanos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.08)

A primeira das políticas públicas a ser citada é a da reforma agrária

Em primeiro lugar, a reforma agrária deve se constituir num instrumento básico para a viabilização do novo modelo de desenvolvimento econômico do País, sendo fundamental para o enfrentamento da crise social e para o fomento da agricultura familiar. A implantação de um verdadeiro Programa de Reforma Agrária deverá contar, entre outros instrumentos, com o concurso da desapropriação da grande propriedade rural improdutiva, nos termos da Constituição Federal. Sua aceleração permitirá, no curto-prazo, elevar o emprego na agricultura com investimento relativamente baixo e com reduzidos gastos de divisas, proporcionando segurança alimentar a trabalhadores sem-terra e suas famílias. A posterior expansão e integração da produção de alimentos, em paralelo à consolidação das diversas formas de organização produtiva dos beneficiários, desempenhará papel relevante na regulação dos fluxos de abastecimento nas esferas local e regional. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.08, grifo meu)

Note-se que os elementos aqui postos guardam relação com as propostas emanadas do Governo paralelo já em 1991. Aqui as consequências da reforma agrária se fariam em duas fases. De início, a curto prazo, esperava-se que a aceleração da reforma agrária modificasse a situação das famílias na área rural, proporcionando a sua segurança alimentar. Numa fase

posterior, com a expansão e integração da produção de alimentos, operaria no sentido da “regulação fluxos de abastecimento nas esferas local e regional”.

Cabe destacar que o uso da expressão segurança alimentar na citação anterior difere dos demais sentidos já vistos, pois parece indicar tão somente o acesso aos alimentos por parte de um grupo específico, o da população rural excluída da posse da terra e da dinâmica da produção agrícola predominante. Por outro lado, a dimensão de articulação dos efeitos da reforma agrária sobre os fluxos de abastecimentos guarda relação direta com a noção de segurança alimentar que emanava do documento do governo paralelo analisado anteriormente, embora aqui não haja qualquer referência à política de segurança alimentar.

Em seguida, o documento analisa outros desdobramentos da ênfase social a ser dada pelo governo, caso eleito, relacionadas a: habitação popular, o direito a educação, a valorização da cultura nacional, o Sistema Único de Saúde (SUS), a política nacional de segurança pública, e a instituição de uma renda mínima como se vê no trecho abaixo:

Ganha relevo, nesse quadro, a instituição de uma renda mínima, associada à educação (como nos programas bolsa-escola), abrangendo todo o território nacional, como ingrediente de um programa de complementação de renda familiar. O programa bolsa-escola nacional do governo FHC – apesar do aumento de recursos previstos inicialmente, em que a bancada do PT teve papel destacado – é ainda muito tímido quanto aos benefícios e se sustenta numa visão estanque, insuficiente do problema da exclusão social. **A renda mínima que propomos, articulada ao programa de inclusão social, deve ser vista como um passo na direção da implementação – quando houver condições fiscais – de uma renda básica de cidadania enquanto direito de toda a população brasileira.** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.10, grifo meu)

Apresenta-se aqui o embrião do que será no Governo Lula o programa Bolsa-Família. Note-se que aqui ainda não há o desenho do Bolsa-família, mas uma ideia de ampliação do bolsa-escola, embora aponte-se para uma expansão (quando houver condições fiscais). Isto vai ao encontro do que Iraneth já analisou sobre o processo de desenho do Bolsa-Família, que se deu após Lula ser eleito, e que foi atravessado pela polêmica entre Ana Fonseca e José Graziano, indicada no início desse trabalho.

Voltando a proposta de governo apresentada pelo PT em 2002, o documento segue tratando do combate a fome

O programa de inclusão social deve incorporar, também, o combate à fome no país, com a perspectiva de sua erradicação. É preciso, pois, estabelecer uma política de segurança alimentar, baseada em iniciativas diversificadas, que permita o acesso a uma cesta básica de produtos que melhore progressivamente com o aumento da produção e da distribuição de alimentos (especialmente para as crianças). Fica clara, pois, a complementaridade entre a política de combate à fome e a mudança estrutural de modelo proposta. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.11, grifo meu)

Veja que ainda que se fale em uma política de segurança alimentar, ela está claramente vinculada a garantia do acesso à cesta básica de alimentos, ou seja, aqui a visão da política de segurança alimentar é mais restrita do que aquela esperada por Renato Maluf ao defender na ICNSA que a noção incorporasse a questão agroalimentar, assim como a noção esboçada no primeiro documento do Governo Paralelo. No entanto, ainda que restrita, a concepção não é incompatível com o desenho esboçado já no Governo Paralelo, pois sinaliza a complementariedade das políticas de combate à fome e estruturais, como indica no final do trecho.

Percorrendo os vários documentos que compõe o programa do governo, pode-se perceber a ênfase na necessidade de retomada do crescimento econômico, dos empregos, que se associa ao combate da miséria e à fome como eixos com grande ênfase. Talvez essa ênfase no crescimento apareça com mais ênfase no documento Mais e Melhores Empregos. Na apresentação, por Antonio Palocci, afirma-se que

É por isso que, de todas as prioridades, a necessidade de crescer e gerar empregos é a mais urgente. Com Lula na presidência, esta questão estará sobre sua mesa de trabalho, todos os dias, todos os anos. Sabemos que para Lula este é, antes de tudo, um compromisso de vida. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002)

Palocci foi categórico ao dizer que para Lula a geração de empregos era um compromisso de vida. A importância do crescimento econômico, ênfase deste documento, faz com que o tema, também central para a proposta de governo, apareça tangencialmente. O que se destaca é que o Programa de Combate à Fome, voltado como já vimos para a garantia do acesso a alimentos básicos, poderia impactar o subemprego no campo. Ele é arrolado como uma das estratégias de enfrentamento do êxodo rural:

9 – A retomada do crescimento econômico poderá ampliar o êxodo dos trabalhadores rurais para os centros urbanos

Há um êxodo rural contido pela baixa capacidade de gerar empregos urbanos. O processo de introdução de novas tecnologias na agricultura, as secas recorrentes no Nordeste, a descapitalização das pequenas propriedades, a concentração fundiária e concentração de renda tem ampliado o número de trabalhadores desempregados e subocupados no campo.

Estratégias propostas:

Implantar um Plano Nacional de Reforma Agrária

Implantar o Programa Fome Zero

Criar uma política de desenvolvimento rural que amplie o acesso a infraestrutura e aos serviços básicos

Ampliar as políticas de apoio à agricultura familiar

Ampliar áreas irrigadas para agricultura

Diversificar a pauta de exportações, incentivando maior valor agregado nos produtos agropecuários

Implantar uma política nacional de apoio ao cooperativismo, especialmente ao de crédito, produção e comercialização. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

Veja que o Programa Fome Zero parece como uma das soluções para viabilizar a geração de empregos e a estabilização dos trabalhadores. Nesse período o programa estava sendo lançado por Lula.

Nesta perspectiva, retoma-se naquele documento a mesma abordagem mais restrita da segurança alimentar já apresentada:

A reforma agrária é política estratégica para enfrentar a crise social e fomentar a agricultura familiar e a economia solidária. A aceleração do processo de reforma agrária é fundamental para aumentar o emprego na agricultura e proporcionar segurança alimentar aos brasileiros. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

A frase lembra o argumento já analisado por nós, presente em outro documento de que a aceleração da reforma agrária resultaria em emprego e promoveria a segurança alimentar dos trabalhadores sem-terra e suas famílias, ou seja, emprego e renda produzem segurança alimentar. Mas aqui, o uso da expressão dos brasileiros, sugere uma ambiguidade, pois abre a possibilidade de que se compreenda que, para além das famílias dos sem terras beneficiados pela reforma agrária, outros brasileiros também poderiam alcançar a segurança alimentar. -De qualquer forma, o argumento de que emprego e renda produz segurança alimentar se repete em outros pontos do programa de governo. Por exemplo, no documento sobre meio-ambiente e qualidade de vida, ao tratar da pesca, afirma-se que:

Escolas de pesca, fazendas marinhas, entre outras atividades, poderão ampliar as possibilidades de renda dessas comunidades [comunidades litorâneas em áreas de manguezais], **favorecendo inclusive melhores condições de segurança alimentar.**(PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.23, grifo meu).

Veja que se reitera a visão de que a melhora do emprego e renda produz segurança alimentar.

É curioso notar que, ao contrário da importância da discussão da segurança alimentar na ICNAN, o documento da proposta de governo em relação à saúde não trata em nenhum momento da segurança alimentar e nutricional, a fome tem um a menção bem curta, desproporcional frente à importância do tema para a própria proposta de governo. Ela aparece numa rápida menção de desafios ao SUS que não poderiam ser equacionados apenas pelo sistema. Indica a persistência de bolsões de pobreza, nota-se que enquanto o tom da abordagem frente à fome chama a atenção para 53 milhões de pessoas que vivem com a fome, no documento da saúde o tema é surpreendentemente reduzido a bolsões de fome. De qualquer forma, parece que a equipe que preparou a proposta da saúde estava bem mais distante da discussão do combate à fome e da segurança alimentar que atravessava a proposta do governo.

A persistência de bolsões de fome e miséria e a crescente violência no campo e na cidade afetam diretamente o quadro sanitário nacional. As epidemias de dengue, malária, a desnutrição, as mortes decorrentes da violência não serão resolvidas exclusivamente por ações dos serviços de saúde. No entanto, milhões de brasileiros, com diabetes, hipertensão arterial, epilepsia, doença mental e AIDS, entre muitas outras dependem da atenção continuada do SUS. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.08)

Mais importante para os propósitos deste estudo, é o que se refere no programa de governo intitulado “Vida digna no campo: Desenvolvimento Rural, Política Agrícola, Agrária e de Segurança Alimentar”

O documento inicia destacando a relevância dos setores agrícola e agrário no país. A importância de investimento nessas áreas para que pudessem contribuir no desenvolvimento econômico e ser uma das vias para colaborar com a implementação do Programa Fome Zero, contribuindo para a expansão da segurança alimentar.

A agricultura é um dos pilares fundamentais do nosso programa de governo, pois este setor é essencial para garantir a segurança alimentar de nosso povo, para a geração de empregos e de renda, para reduzir nossa dependência externa.

O fortalecimento das cadeias produtivas da agricultura e da pecuária será decisivo para o sucesso do programa FOME ZERO, prioridade absoluta e inadiável para todos os que querem um Brasil justo e solidário. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

Ou seja, a agricultura aparece aqui como fundamental para garantir a segurança alimentar (que surpreendentemente não é definida no documento), para gerar empregos e renda, e para reduzir a dependência. Ademais, para o sucesso do Fome Zero, haveria de se ter o fortalecimento das cadeias de produção.

Em relação ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura, pode-se afirmar que o foco era gerar emprego e renda para viabilizar condições para que as famílias permanecessem no campo. Fato que traria uma série de benefícios, não só para essas famílias mas para o fortalecimento da economia local e valorização dos costumes e hábitos alimentares de diversas regiões.

As políticas para agricultura familiar devem se desenvolver em paralelo àquelas orientadas para a agricultura empresarial. A agricultura empresarial gera empregos, renda e excedentes exportáveis. A agricultura familiar, além da produção de alimentos básicos e qualidade, também promove a ocupação soberana do nosso território; preserva tradições culturais do nosso país; mantém as pessoas em sua terra natal; pode contribuir na defesa de nosso meio-ambiente. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, não paginado, grifo meu)

Repare, também, que no trecho acima já se delinea uma diferença entre o que aparece como agricultura empresarial, que traz excedentes exportáveis, contribuindo muito para o crescimento econômico, que, como se viu é peça chave no programa de governo, e a agricultura familiar, que, além de produzir alimentos básicos, preserva tradições culturais e o

meio-ambiente. Interessante notar que se acrescentam aqui duas dimensões que estarão posteriormente presentes na definição

A ideia era estabelecer medidas que permitissem maior estabilidade para o setor agrícola e todo o meio rural brasileiro.

As políticas econômicas do Governo Lula pretendem oferecer ao setor agrícola e a todo o rural brasileiro um novo ambiente macroeconômico, formado a partir de: políticas para a redução gradual e constante na taxa de juros reais; uma reforma tributária para desonerar a produção, **a exportação e o consumo de produtos agrícolas e seus derivados, especialmente os componentes da cesta básica alimentar**; uma política cambial que preservará a competitividade de nossas exportações, sem comprometer a produção interna de bens intermediários e finais. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.10, grifo meu)

Neste trecho voltamos a encontrar a ideia de compatibilização de duas coisas: de um lado as condições macroeconômicas que possibilitem preservar a competitividade das exportações agropecuárias, de outro a produção interna de alimentos, sobretudo os básicos.

Segue o texto do documento:

Com relação à agricultura serão reconhecidas e valorizadas suas diferentes funções: garantir o abastecimento alimentar da população em quantidade e qualidade suficientemente adequadas a um padrão elevado de alimentação e nutrição; gerar divisas para o país. É perfeitamente possível conciliar às necessidades de alimentar a população com a geração de excedentes e novos produtos para a exportação; manter e gerar postos de trabalho no campo; recuperar e manter os nossos recursos naturais com a preservação dos mananciais hidrográficos, das reservas florestais e dos ecossistemas; implementar um programa de reforma agrária amplo, isto é, centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país via o zoneamento econômico e agroecológico. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p11, grifo meu)

Note que no trecho acima se fala na viabilidade congregar a produção de alimentos para o abastecimento local com a produção voltada para a exportação, sem utilizar o termo “agronegócio”, e que isso só seria possível com uma reformulação dos espaços territoriais.

Uma outra novidade do documento frente ao debate anterior é a adoção da ideia de soberania alimentar, tanto com a explicitação de seu conceito, como pela ideia de que ela deve ser alcançada.

Para alcançar a Soberania Alimentar internamente e produzir excedentes exportáveis, o governo vai implementar diversos mecanismos que resultem na proteção de renda das famílias agrícolas e a formação de estoques de alimentos que permitam um mercado mais estável aos consumidores e produtores. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.12)

O documento define o que se entende por Soberania Alimentar:

A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a má-nutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. Entende-se como soberania alimentar o direito dos povos de definir as suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pescadores, indígenas de produção

agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.14, grifo meu)

É curiosa a ausência de apresentação da política de segurança alimentar, como presente no primeiro documento do governo paralelo, em que se pese o claro adensamento da ideia de segurança alimentar e sua aproximação da noção que se consolidará mais adiante. Assim segurança alimentar e nutricional já parece se relacionar ao direito de acesso a um padrão elevado de alimentação e nutrição, e com uma nítida aproximação a ideia de soberania alimentar, mas não se fala aqui nem do que seria a política de segurança alimentar nem do arranjo institucional para sua condução. Não aparece aqui, por exemplo, a ideia do CONSEA, o que se fala da política de segurança alimentar é tão somente a articulação de medidas estruturais e as políticas compensatórias. Observe no trecho abaixo:

O eixo central da nossa política de Segurança Alimentar está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.14)

O que se via, portanto era uma noção ampla do que esses termos significavam e sua correlação com os diversos setores, as colocando sempre como um objetivo final das políticas.

No texto ainda se observa que o governo convoca a sociedade e outras instituições como universidade e igreja, que essa deveria ser uma pauta nacional e somente através desse engajamento político era que as mudanças seriam possíveis.

No entanto, a tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONG's, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais. **Garantir a segurança alimentar é promover uma verdadeira revolução, que envolve além dos aspectos econômicos e sociais, também mudanças profundas na estrutura de dominação política.** Em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque inclusive facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras que há séculos mandam neste país. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.14, grifo meu)

Ao deixar isso claro no texto, é implícito que questões como ideologias de partidos e credos distintos não faria diferença, que em se tratando de uma pauta comum essas particularidades não teriam relevância.

Em termos de Políticas Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, a Soberania e Segurança Alimentar aparecem em “Políticas para o Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário” e é quando o Programa Fome Zero volta a ser citado novamente e apontando o “cupom alimentação” como a principal ação proposta.

Para garantir a soberania alimentar, deve-se buscar incentivar que, dentro do Mercosul, os Estados nacionais elaborem um Código de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que sirva efetivamente como instrumento para a implementação e promoção desse direito. Nesta linha, propõe-se que o Brasil tenha uma atuação internacional mais forte na defesa do direito à alimentação e a soberania alimentar dos povos. (p.23)

Para tanto será adotada a proposta ‘Fome Zero’, do Instituto Cidadania, que inclui políticas específicas como a distribuição de cupons de alimentos para as famílias vulneráveis a fome, a adoção de estoques de alimentos de segurança, cestas básicas emergenciais e programas de combate à desnutrição materno-infantil. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.23, grifo meu)

No âmbito internacional, coloca o Brasil como o país protagonista na pauta do direito à alimentação adequada e a soberania alimentar, trabalhando para que fosse ampliada essa discussão e permeasse os demais países que compunham o Mercosul e sugere a formulação de um Código de Conduta vigente em todos os países.

Todas as informações contidas nesse documento seguem a mesma linha dos que o antecederam nas campanhas anteriores, que perpassam pelo fortalecimento da agricultura familiar e medidas estruturais para agir nas causas diretas da fome. Não se vê mais falar insistentemente a respeito do Mapa da Fome, aliás ele nem é citado nos documentos, o número de 32 milhões de famintos parece não ser mais referência.

Por fim, seguimos para o documento que recebe o título “ Programa de Governo”, um compilado de todas as propostas, pretensões, aspirações que Lula, como presidente, e sua equipe, objetivavam colocar em prática.

Subdividido nos seguintes temas: Crescimento, Emprego e Inclusão Social; Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; Inclusão Social; Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável; Expediente. Irie-me ater ao tópico que trata de “Inclusão Social” que consta o “Programa de Combate à Fome” pretendido pelo Governo.

Havia o reconhecimento de que miséria e fome eram os maiores problemas a serem enfrentados, no entanto que o Brasil tinha condições suficientes para alcançar êxito nas ações de combate uma vez que possuía uma produção de alimentos capaz de contemplar toda a população além de assegurar o direito à alimentação adequada aqueles que não tinham renda.

Hoje, há um amplo consenso de que o mais terrível dos efeitos da miséria, a fome, não é causado pela falta de produção de alimentos, mas pela falta de renda das famílias para adquirir os alimentos na quantidade necessária e com a qualidade adequada. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.43)

A implantação de políticas estruturais para erradicar a miséria requer muitos anos para gerar frutos consistentes. Mas a fome não espera e segue matando a cada dia, produzindo desagregação social e familiar, doenças, desespero e violência crescentes. **Para combater a fome, não podemos nos limitar às doações, bolsas e caridade. É possível erradicar a fome por meio de ações integradas que aliviem as condições de miséria.** Articuladas com uma política econômica que garanta uma expansão do Produto Interno Bruto de, pelo menos, 4% ao ano, esse objetivo pode ser conseguido

em até uma geração. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.43, GRIFO MEU)

Havia um reconhecimento de que somente ações emergenciais como doações, bolsas e caridade não eram suficientes para sanar os problemas, e que para minimizá-los levaria pelo menos uma gestão completa. Nesse sentido é que o Programa Fome Zero é mencionado, e que agregaria todas as medidas necessárias.

Fica claro a amplitude do Fome Zero mas novamente não se vê falar nessa parte do documento de "segurança alimentar". Mais adiante observaremos, no discurso de posse do candidato "segurança alimentar" foi utilizado para caracterizar o programa.

O Projeto Fome Zero inclui, além de medidas estruturais, uma política de apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à Previdência Social para todos os trabalhadores familiares, da economia rural ou da economia informal urbana, garantindo a universalidade prevista na Constituição; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres possam ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar, atingindo todas as crianças que frequentam escolas públicas, inclusive creches; e, finalmente, o apoio aos inúmeros programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao autoconsumo alimentar e à agricultura familiar. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.43)

Para atacar de imediato o problema da fome será fornecido **"o cartão de alimentação"** para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitam. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.44, grifo meu)

O governo paralelo tinha na proposta do "cartão alimentação" a melhor solução para a fome em caráter emergencial, no entanto pouco problematizada dado que não bastava apenas ter o dinheiro para aquisição de alimentos, quando uma série de outros fatores estavam associados a compra, tais como os valores, hábitos alimentares e acesso.

O Brasil tem as duas condições necessárias para reduzir a fome para números mínimos num curto espaço de tempo. Uma é a nossa agricultura, capaz de produzir todos os alimentos necessários e ainda exportar amplamente. A outra são os recursos necessários para garantir o direito a uma alimentação adequada aos milhões que não têm renda. Por isso, podemos afirmar que é possível eliminar a fome, assim como acabar com o analfabetismo e com as outras mazelas sociais próprias da ausência de políticas públicas adequadas. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.44, grifo meu)

Ao apontar que o Brasil tem tudo para que a fome deixasse de existir, parece sensato, mas ao mesmo tempo arriscado, dado que se chegasse ao final do governo e esse objetivo não tivesse sido cumprido, significaria no mínimo uma má gestão.

"Segurança Alimentar" aparece uma única vez quando se fala em Reforma Agrária e ainda assim como uma consequência das medidas adotadas para a melhoria de vida e de condições de trabalho do homem do campo.

A Reforma Agrária é instrumento indispensável de inclusão social, num País de grave concentração de renda como o nosso. Associada aos demais instrumentos convencionais, incluindo uma política auxiliar de crédito fundiário para regiões e setores específicos, ela é estratégica para enfrentar a crise social e fomentar as cooperativas, a agricultura familiar e a economia solidária. A aceleração do processo de Reforma Agrária e um programa de recuperação dos assentamentos já efetuados é indispensável para aumentar o emprego na agricultura e proporcionar segurança alimentar aos trabalhadores e suas famílias. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.21, grifo meu)

Veja, em primeiro lugar, há claramente presentes nas propostas do governo noções distintas de segurança alimentar. De um lado, uma ideia de que o emprego e renda são fundamentais para garantir a segurança alimentar de determinados grupos populacionais, como famílias sem-terra, comunidades de pescadores, entre outros. De outro, em alguns documentos, emergem amadurecimentos de uma noção de segurança alimentar mais complexa, que não se limita a ideia de fome, mas remete a noção de soberania, inclui o respeito as culturas e ao ambiente, e que ultrapassa a noção de acesso apenas aos alimentos básicos. Entre as duas ideias, um terreno que reconhece a importância da articulação de uma política agrária e agrícola com medidas emergenciais e compensatórias O Fome Zero se situa nesta perspectiva, aparentemente esta última predomina em um contraste com o documento do Governo Paralelo sobre segurança alimentar, de modo que não parece haver clareza sobre a necessidade ou oportunidade de se recriar o CONSEA, muito menos de um sistema de segurança alimentar e nutricional. Isso é coerente com a ideia de que o Fome Zero seria um, programa de segurança alimentar, como Lula anunciou em seu discurso de posse.

Pela importância do programa, nos debruçamos sobre a formulação do “Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”

Após a apresentação das informações técnicas do documento, há um discurso do candidato Lula intitulado “Para acabar com a fome” de outubro de 2001, em que ele reconhece a alimentação como um direito e, portanto, um dever do estado em provê-la e que no Brasil a fome era consequência de adoção de medidas econômicas ineficientes que acentuavam um quadro de desigualdade social.

A alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.06)

Existe fome não porque faltam alimentos, mas porque falta dinheiro no bolso do trabalhador para poder comprá-los. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.06)

Sobre as propostas do documento, ele admite a necessidade de as ações de caráter emergencial serem aplicadas prioritariamente, tendo em vista de que as estruturais levariam mais tempo.

[...] nossa prioridade máxima consistiu em sistematizar as medidas que podem ser implementadas já, imediatamente, sem perder de vista e sem deixar para segundo plano as mudanças profundas apontando a construção de um novo Brasil. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.07)

Há também uma convocação ao povo brasileiro de também assumir a causa e se engajar afim de tornar uma pauta comum a todos.

É vital engajar nessa luta a sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades, escolas, igrejas dos mais distintos credos, entidades empresariais – todos estão convocados a participar. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.06)

Não hesita em dizer que o projeto não estava fechado, que haviam questões que deveriam ser pensadas para ver qual seria a melhor forma de pôr em prática. Acionar a todo momento a sociedade civil no discurso é uma manobra para que o povo sentisse que poderia participar mais das decisões, o que não significa que teriam sempre a vontade acatada.

Estamos conscientes de que este Projeto Fome Zero ainda pode ser aperfeiçoado e receber modificações. Precisamos, por exemplo, detalhar os aspectos operacionais das várias propostas nos diferentes níveis de intervenção. E o que é fundamental: **precisamos encontrar mecanismos permanentes para envolver toda a sociedade civil numa ampla mobilização pela garantia de alimentação saudável para todos.** Trata-se de declarar um esforço nacional sem tréguas para banir o espectro da fome do nosso país, sonho e compromisso de nossas vidas. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.07, grifo meu)

Seguimos para a “Introdução” do Projeto onde nada parece muito novo. Nela ressalta que o objetivo era apresentar uma proposta de política de Segurança Alimentar e Nutricional, e apresenta o pressuposto que norteou a formulação do projeto, que muito se assemelha ao conceito de ‘segurança alimentar’.

O Projeto Fome Zero partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e manutenção da saúde. A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação possa ser considerada civilizada. O Direito à Alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. **O seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população através de uma política permanente de Segurança Alimentar e Nutricional.** (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.08, grifo meu)

Veja que no trecho em destaque o pressuposto levantado acompanha uma noção restrita de acesso a alimentos básicos. Segue ecoando o critério que orientou as medidas para tratar os dados do Mapa da Fome.

Evidencia três dimensões da fome no país que giram em torno do sistema econômico vigente, baixos salários, desemprego, preços que não são acessíveis a boa parte da população e a exclusão dos menos favorecidos do mercado.

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século, três dimensões fundamentais: **primeiro, a insuficiência de demanda**, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora. **Segundo, a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população. E a terceira e não menos importante, a exclusão do mercado daquela parcela mais pobre da população.** (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.10, grifo meu)

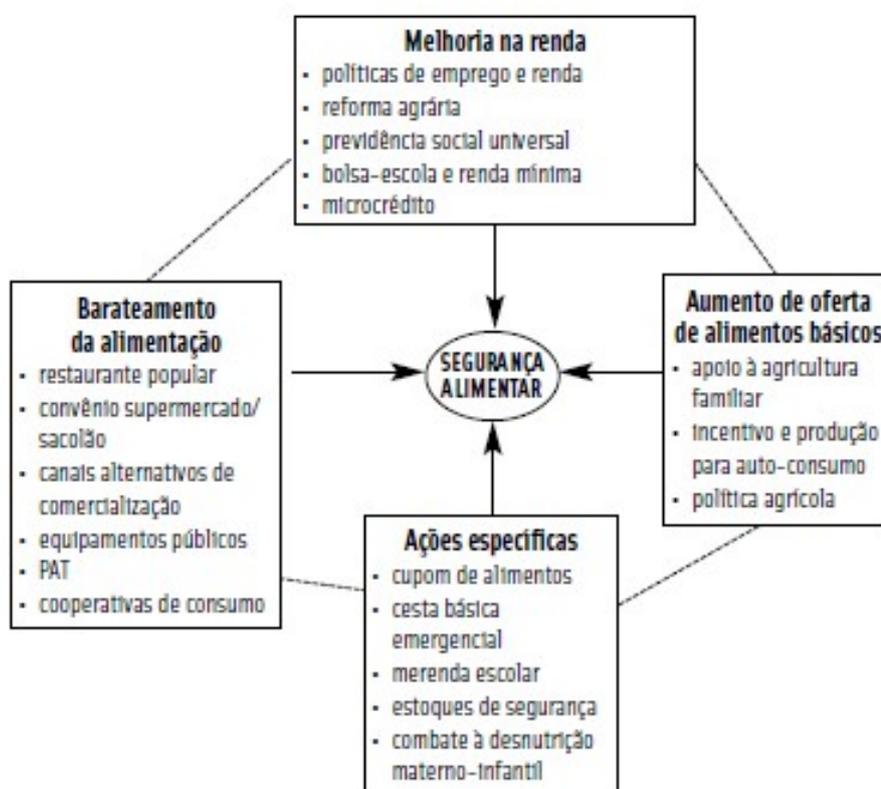
Todos os pontos elencados acima são apontados como consequência do modelo econômico vigente naquele momento, e a partir dessa conclusão é claro a crítica a FHC, que permeou todo o programa de governo e sem dúvida apareceria no programa de forma direta ou indireta.

Em outras palavras, para garantir a segurança alimentar de toda a população brasileira **é preciso mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis**, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.10, grifo meu)

Há a apresentação de uma série de políticas a serem implementadas visando o estabelecimento/fornecimento de segurança alimentar para a população, no entanto havia uma ressalva de que uma política sozinha não iria surtir efeito, era preciso uma articulação das mesmas, para que o problema fosse solucionado de forma eficaz e definitiva.

O diagrama a seguir detalha as principais políticas a serem implementadas. Vale lembrar que, **primeiro, nenhuma delas isoladamente pode fazer frente à questão da fome, muito menos garantir a segurança alimentar da população. Segundo, tais políticas devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais, e romper com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social**, tão consagradas dentro dos esquemas neoliberais que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas "sociais" para atenuarem essa última. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.11, grifo meu)

Figura 1 - Diagrama com as principais políticas a serem implementadas pelo governo



FONTE: INSTITUTO CIDADANIA, 2002. Reprodução na íntegra

Veja que as setas convergem para a segurança alimentar, indicando, neste esquema, segurança alimentar é um objetivo a ser alcançado, e não um campo das ações do estado

A segunda parte do documento diz respeito a “Estrutura do Projeto Fome Zero”.

O primeiro item tratado são as ‘Políticas Estruturais’ que são definidas como:

São políticas que têm efeitos importantes para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.13)

As propostas para essas políticas se dividem em: políticas de geração de emprego e aumento da renda; intensificação da reforma agrária; previdência social universal; bolsa escola e renda mínima; incentivo a agricultura familiar.

Eram políticas de caráter estrutural, logo pensadas como algo contínuo e que envolveria outros setores do governo. São propostas que visavam a melhoria da condição de renda e saúde da população, da condição de vida de pessoas que se encontravam abaixo da linha da pobreza e que por isso viam seus direitos sendo esquecidos com a ação imediata de entrega de cesta básica, não dando espaço para pensar que sair da situação em que se

encontravam era necessário. A distribuição de cesta básica era fundamental, mas só ela não bastava.

Seguimos então para as “Políticas específicas” que eram definidas como:

São aquelas políticas destinadas a promover a segurança alimentar e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.15)

Dentre elas estavam o “Programa Cupom de Alimentação (PCA); ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); doações de cestas básicas emergenciais; combate à desnutrição materno-infantil; manter estoques de segurança; ampliação da merenda escolar; garantia de segurança e qualidade dos alimentos; programas de educação alimentar e educação para o consumo.

O PCA era a grande aposta em meio as propostas, isso se confirma visto que já vimos outros documentos que trazem ele como solução para a problemática da fome. Ao definir seus objetivos o documento apresenta o seguinte trecho:

O Programa Cupom de Alimentação – PCA tem por objetivo substituir a “política” tradicional de combate à fome, baseada no fornecimento de cestas básicas, que possuem caráter temporário, estão sujeitas a oscilações e geram dependência e corrupção (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.15)

Veja que existe uma crítica a distribuição das cestas básicas, mas em meio a suas propostas essa distribuição também aparece, a diferença é que na proposta do governo paralelo as famílias as receberiam por tempo determinado, mas não especifica quais seriam os critérios para delimitar esse tempo.

Em relação ao PCA a ideia era que as famílias que já estavam cadastradas em outros programas do governo fossem priorizadas, para que o PCA pudesse ser logo implementado, não necessitando aguardar um meio de cadastramento específico e visando a melhoria nos resultados desses programas.

O PCA, também tinha como objetivo dar a família a autonomia a escolha dos alimentos que eram de sua preferência, em troca era necessário que a família apresentasse uma contrapartida como por exemplo as crianças na escola, prestação de serviços comunitários ou até mesmo a qualificação dos adultos da casa. Outro ponto importante era que esse benefício tinha um tempo determinado, as famílias o receberiam em um prazo de 6 meses a um ano, podendo ser prorrogado caso a situação em que a família se encontrava não apresentasse melhora/evolução. Vale a ressalva que com o cupom só era permitida a compra de alimentos, nenhum outro produto era aceito.

Por fim, eram apresentadas as chamadas “Políticas Locais”

O Projeto Fome Zero propõe também um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil. São basicamente programas já em funcionamento nos municípios com relativo sucesso. Algumas propostas estão detalhadas segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais), ressaltando suas especificidades. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.19)

Ou seja, seria uma forma de pensar nos programas como políticas a serem implementadas, afim de contemplar um maior número de pessoas. Como o texto mesmo apresenta, ideia era pegar os programas que já estavam em andamento e aperfeiçoá-los.

Dentre esses programas encontravam-se:

- **Programas Municipais de Segurança Alimentar**

Previa que se estabelecesse uma secretaria municipal que seria responsável por gerir o abastecimento alimentar e a realização de ‘Censos Municipais da Fome’ visando o cadastro daqueles que passavam fome e/ou apresentavam vulnerabilidades em decorrência da fome.

- **Programas locais para as regiões metropolitanas**

Que previa ‘Restaurantes populares’; ‘Banco de Alimentos’; ‘Modernização dos equipamentos de abastecimento’; ‘Novo relacionamento com as redes de supermercados’. Esse último a ideia era se tornar parceiros das redes tendo em vista a implementação do ‘cartão alimentação’ onde só poderia realizar compra de alimentos. Propostas semelhantes foram feitas para serem implementadas em pequenas e médias cidades, com a ressalva de um maior incentivo para a agricultura urbana.

- **Políticas para as áreas rurais**

Incluía ‘Apoio a agricultura familiar’ e ‘Apoio à produção para autoconsumo’ que visava um maior estímulo para a população passar a produzir no ‘quintal de casa’, de prover projetos que incentivasse a construção de hortas comunitárias que beneficiassem a população em termos de qualidade e quantidade de produtos e criasse um movimento para a economia local.

O próximo assunto a ser tratado no documento é orçamento com o título “Origem dos recursos”.

Ao tratar do orçamento, há um destaque em relação ao setor vinculado. As despesas voltadas para tratar desses assuntos estavam alocadas na Seguridade Social, a ideia era que esse valor aumentasse. Outra fonte de renda estabelecida para o tratamento das questões relativas a fome, foi a criação do Fundo de Combate à Pobreza que também seria usado para financiar os programas propostos, bem como as doações de ordem particular e até mesmo pessoal, através do que chamam de “marketing pessoal”.

Hoje, à exceção dos gastos com educação e reforma agrária, os demais gastos sociais (previdência, saúde e assistência social) encontram-se previstos no orçamento da Seguridade social [...] (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.23)

[...] O recém-criado Fundo de Combate à Pobreza, estimado em cerca de R\$ 4 bilhões anuais, é uma dessas novas fontes de recursos que poderão ser redirecionados para financiar os programas aqui propostos.

Outra fonte são as iniciativas dispersas já existentes de doações por parte de empresas e de pessoas físicas, que poderão ser redirecionadas de uma forma coordenada através de parcerias entre governo e sociedade civil de modo a se obter um impacto maior sobre a redução da fome e da pobreza (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.24)

Ou seja, aparentemente se tinha uma série de fontes financeiras que podiam ser recorridas para que pudesse implementar as ações, como ao que parece ainda não tinha muito certo o que de fato aconteceria, enumera as possibilidades para que posteriormente decidisse. Isso também é uma manobra no discurso, que propagandeia uma informação e que abre espaço para que as medidas fossem executadas ou não.

O último tópico a ser abordado diz respeito a “Institucionalidade” do programa e esse é o único momento que o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) são mencionados.

A versão preliminar do Projeto Fome Zero trouxe a proposta de criação de um Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome nas diferentes instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), bem como as ações de entidades da sociedade civil.

As sugestões recebidas durante as discussões públicas dessa versão preliminar do Projeto apontaram para duas mudanças fundamentais na institucionalidade inicialmente proposta:

a) como o combate à fome deve ser parte de uma política permanente de Segurança Alimentar, necessita-se de uma configuração institucional que não tenha um caráter temporário, como é o caso de um ministério extraordinário;

b) dada a complexidade envolvidas nas articulações com a sociedade civil e com a própria máquina governamental, o papel de coordenação de uma política de segurança alimentar tem que estar diretamente vinculado à Presidência da República sob pena de se transformar em mais uma das políticas governamentais de alcance limitado do ministério a que estiver subordinada.

A recuperação da experiência anterior do CONSEA foi apontada como sendo o melhor caminho a seguir, proposta endossada pelo Projeto Fome Zero.

O CONSEA representou uma novidade em termos de mecanismos de governabilidade no país: representantes do primeiro escalão do Governo Federal e da sociedade civil discutiam propostas que poderiam acelerar o processo de erradicação da pobreza e da miséria. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.25, grifo meu)

No trecho em destaque é possível identificar que a criação do MESA foi prevista na apresentação preliminar no projeto, mas que em discussões posteriores a essa apresentação, se estabeleceu que ele só não contemplaria, uma vez que um Ministério Extraordinário tem como premissa ser algo passageiro e a ideia era que SAN fosse uma pauta contínua. Há também a ideia de que se não fosse ligado diretamente à presidência da república correria o risco de ser mais uma política subordinada a um ministério, sem visibilidade e com dificuldades na execução.

No entanto temos evidências de que a história não foi bem essa. Iraneth conta em sua tese que houveram brigas entre Ana Fonseca, pesquisadora responsável por analisar a viabilidade e implementação dos programas condicionados à renda, e José Graziano responsável pela discussão das pautas que envolviam SAN, o que se sabe é que não havia clareza em relação as atribuições e onde seriam alocadas secretarias e de quem seria a responsabilidade das medidas adotadas, fato que impactava diretamente o orçamento e a distribuição de cargos e demandas. (MONTEIRO, 2011)

O documento ainda traz uma análise breve do que teria sido o CONSEA de 1994 e seus possíveis erros, para que não os cometessem novamente.

Uma das grandes limitações do CONSEA, no entanto, foi que por definição governamental, as decisões referentes à política econômica continuaram a passar à margem das discussões sobre o impacto das mesmas sobre a segurança alimentar, a fome e a miséria da população. Ou seja, a articulação limitava-se aos ministérios da área social e, muitas vezes, o CONSEA reduziu-se a apenas mais um mecanismo de pressão para garantir recursos para políticas e programas sociais. Assim, a decisão de transformar o combate à fome e à miséria em prioridade não foi adotada pela área econômica, que continuou a aceitar as prescrições dos organismos financeiros internacionais, independentemente do impacto que pudessem ter sobre o agravamento da exclusão social, da fome e da desnutrição. [...] (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p.25, grifo meu)

Veja que a principal crítica é feita em relação a falta de diálogo com aqueles que tomavam as decisões econômicas, isso fazia com que não se pensasse no impacto das medidas nos planos de ação de combate à fome e a miséria, resultado em um agravamento do quadro de desigualdade social.

Na tentativa de retificar o erro anterior, o documento apresenta alternativas, dentre as quais estavam a designação do Ministério do Planejamento para desenvolver os trabalhos e a criação de duas secretarias, uma composta por pessoas ligadas ao governo e outra responsável pelo diálogo com a sociedade civil.

[...] Recomenda-se que as decisões tomadas no CONSEA e assumidas pelo Presidente da República devam ser implementadas sob a coordenação de uma autoridade com mandato governamental. Nesse caso, sugere-se que esse trabalho seja desenvolvido pelo Ministério do Planejamento articulando-se com os demais ministérios e agências governamentais. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002,p.25)
Considerando-se que existem diferentes funções a serem exercidas no Conselho por parte de integrantes do governo e representantes de organizações não governamentais, primeira seriam feitas as articulações junto aos diferentes órgãos de governo enquanto a outra cuidaria da interlocução com entidades não-governamentais. Essa proposta de parceria entre governo e sociedade civil permite uma gestão com participação popular abre um canal para a implementação de demandas emanadas das diversas organizações populares. (INSTITUTO CIDADANIA, 2002,p.25)

Ressalta-se aqui a percepção da necessidade de instaurar um arranjo institucional que permitisse a articulação de setores em torno da política de segurança alimentar e nutricional.

Partimos para o ano de 2004 em que aconteceu a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de SAN, realizada em 17 a 20 de março de 2004, no Centro de Convenções de Pernambuco – Olinda/PE. Essa conferência é um marco no campo de SAN pois além de demarcar o espaço do CONSEA, acontece depois de 10 anos da primeira e é quando se formula o conceito de SAN, utilizado como referência atualmente.

A realização da II CNSAN constitui um marco na mobilização nacional pela erradicação da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, dez anos após a I Conferência Nacional, em 1994. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004 p.05)

O documento é dividido em: Introdução; Homenageados; Propostas prioritárias; Demais propostas; Moções apresentadas e aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tendo em vista a relevância do evento será analisado o documento na íntegra.

Dessa forma, na “Introdução” há uma explicação breve de como se organizaram até que chegasse a conferência os eixos pré-determinados que seriam discutidos bem como as propostas definidas no âmbito estadual e municipal.

A II CNSAN foi precedida de conferências municipais, regionais e estaduais que deliberaram sobre ações públicas de segurança alimentar e nutricional correspondentes aos seus respectivos níveis, bem como encaminharam propostas de âmbito nacional que foram sistematizadas e publicadas em documento próprio distribuído aos participantes da II CNSAN. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.05)

Nota-se uma preocupação com a abrangência da conferência no país como um todo, mas não há referência do número total de estados e municípios participantes.

Posteriormente apresenta os princípios que norteariam as ações relacionadas a SAN, que claramente ajudaram na definição do termo.

- a) adotar a ótica da promoção do direito humano à alimentação saudável, colocando a SAN como objetivo estratégico e permanente associado à soberania alimentar.
- b) assegurar o acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio da geração de trabalho e renda e contemplando ações educativas.
- c) buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social.
- d) respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares.
- e) promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente.
- f) reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.05)

Veja que ainda que esses elementos compusessem o conceito, no relatório da conferência não aparece a definição de SAN. Encontramos a definição em um outro documento intitulado “Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e

Nutricional”, que nada mais é do que um compilado de textos que visavam subsidiar os debates que seriam realizados na conferência elaborados por uma equipe técnica nomeada pelo próprio CONSEA e coordenada por Luciene Burlandy, Renato Maluf e Francisco Menezes. Esse destaque é importante, pois ao que parece a construção do conceito já estava tão adensada que não foi necessário incluí-la no relatório, já existia um consenso do que SAN significaria. Abaixo segue o trecho do texto desse documento que contém a definição:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam sociais, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004, p.04)

No último parágrafo fica claro o objetivo do evento, que era extrair diretrizes gerais e propostas de ação que fosse plausível para enviar ao Governo Federal afim de estabelecer uma política nacional de SAN.

Cabe ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) debruçar-se sobre estas resoluções de modo a extrair diretrizes gerais e propostas de ação a ser encaminhadas ao Governo Federal e à sociedade brasileira, na perspectiva de conformar uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, mandato maior que orientou a convocação e realização da II CNSAN. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.06, grifo meu)

Posteriormente são prestadas as devidas homenagens a Herbert de Souza (Betinho) e Josué de Castro, importantes nomes que atuaram no diagnóstico e combate à fome no país, e que acompanhamos ao longo dessa análise documental.

Seguimos, então, para “Propostas prioritárias aprovadas em plenária”, subdividas em: Questões institucionais; Aspectos relacionados à Produção; Aspectos relacionados ao acesso; Ações de Saúde e Nutrição. Para análise seguiremos nessa mesmo ordem, dando destaque ao que convém e que de alguma forma se configure como nova informação.

Em relação as “Questões Institucionais”, uma primeira tese política trata do direito à alimentação:

Reconhecer a exigibilidade imediata da Constituição Federal pelo Poder Judiciário, para efetivar o direito humano à alimentação adequada como direito básico, independente da importante criação imediata da Lei Orgânica de SAN, que deverá estabelecer os princípios, a estrutura e a gestão do Sistema Nacional de SAN e Emenda Constitucional no artigo 6º da Constituição Federal. ” (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.11)

Aqui se demanda a imediata exigibilidade pelo judiciário brasileiro do direito à alimentação. Devemos lembrar que, embora a VIII CNS defendesse uma ampla visão da saúde, reconhecendo a importância da alimentação, entre tantos outros determinantes da

saúde, o texto da constituição não incluiu em seu artigo 6º (que trata dos direitos sociais) o direito à alimentação. Em 2003 foi apresentado projeto de Emenda Constitucional que modificava o texto do artigo 6º, incluindo a alimentação entre os direitos sociais básicos. Esta emenda veio a ser aprovada em 2010. Em seu trâmite, registra-se a participação ativa de integrantes do CONSEA, tanto governantes como membros da sociedade civil.

A citação também menciona a necessidade da criação da lei orgânica de SAN, que deveria criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na ocasião, não havia ainda sido formulado o projeto desta lei, que foi apresentado pelo executivo em 2005. Mas note-se que a tese emanada da conferência reconhece essas duas iniciativas de institucionalização do direito à alimentação e da segurança alimentar, mas antecipa-se a elas ao exigir que o judiciário reconheça a alimentação como direito humano fundamental, e exija de imediato seu cumprimento mesmo antes daqueles outros dispositivos legislativos.

Segue o documento:

Instituir um **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável**, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com **Lei Orgânica e orçamento próprio**, prevendo criação de fundo específico, com definição de ações, diretrizes, recursos e papel dos diferentes níveis de governo na obrigação do Estado de garantir o direito humano à alimentação; contemplando a gestão participativa (de atores da sociedade civil organizada e do governo nos três níveis), a regionalização e produção, realizando as Conferências como instâncias deliberativas, preferencialmente a cada dois anos, respeitando as questões de gênero, raça, etnia, geração e regionalidade e prevendo a criação de leis complementares nos estados e municípios. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.11, grifo meu)

Note-se que aqui a demanda clara e inequívoca da configuração institucional da segurança alimentar e nutricional, como um sistema nacional, com estrutura que contemplasse a participação. De fato, este sonho já se apresentava na I CNAN, como vimos, mas não aparecia de modo tão claro no plano de governo de Lula em 2002.

Outro ponto que merece destaque é a alteração do decreto que organiza o CONSEA, na proposta que se apresenta, estipula-se que o presidente seja representante da sociedade civil e determina a proporcionalidade de 1/3 para representantes governamentais e 2/3 da sociedade civil, modelo que deveria se traduzir na organização dos conselhos estaduais e municipais.

Alterar o decreto de criação do Consea Nacional respeitando a proporcionalidade de 1/3 dos segmentos governamentais e 2/3 da sociedade civil organizada, sendo, o Presidente, da sociedade civil, estabelecendo relação de gênero, etnia, raça, geração e regionalidade, efetivando sua vinculação à Presidência da República, caracterizando-o como seu órgão de assessoramento, com estrutura física e dotação orçamentária própria, utilizando-se desse modelo para criação dos

Conseas Estaduais e Municipais, fortalecendo os Conseas já existentes, bem como os Comitês Gestores. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.12, grifo meu)

O documento também fala na criação de canais de comunicação como forma de garantir o controle social das políticas de SAN, um importante instrumento para que a população tivesse acesso às informações, mas que na prática não foram encontrados relatos relevantes.

Constituir redes de informação, articulação e de decisão entre os diversos setores da sociedade civil e conselhos constituídos, estimulando a implantação de rádios comunitárias e de outras formas de comunicação para divulgação cultural e educacional de modo a permitir o controle social das políticas de SAN. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.12)

Sobre “Aspectos relacionados à Produção” as medidas que se destacaram trazem informações novas, mas a que se ver se relevantes para a pesquisa. Dentre elas encontram-se ações que visavam dar um maior suporte e apoio a agricultura familiar priorizando a produção do pequeno agricultor e buscando, primeiro, abastecer as necessidades regionais e locais e posteriormente focar em exportação e o modo como ela era executada.

Rever a política de exportação e importação de alimentos, visando a não desestruturar a produção nacional, em particular a proveniente da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, priorizando a SAN Sustentável de toda a população do País antes de liberar os produtos alimentares básicos para exportação. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.13)

A Medida Provisória que pretende revogá-la diz respeito a reforma Agrária, altera uma série de leis que regulamentavam os moldes como seriam/poderiam ser feitas a distribuição de propriedades, sobre a capacidade de produção, regularização de imóvel rural, dentre outras.

Revogar a Medida Provisória no 2.183 e acelerar o processo de implementação da Reforma Agrária, preferencialmente cooperativada, utilizando como instrumento principal a desapropriação, a titulação das terras, a concessão de uso e a utilização de instrumentos complementares, com a participação dos trabalhadores rurais e da sociedade civil organizada, garantindo: as especificidades e a diversidade produtiva das regiões; equidade de gênero e raça/etnia; condições de produção e comercialização; infraestrutura, educação, saúde, moradia digna e saneamento básico; redução da carga tributária; sustentabilidade ambiental. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.14, grifo meu)

Essa revogação tinha, portanto, o objetivo de acelerar os processos, dado que a MP imputava uma série de burocracias que dificultavam o andamento da Reforma Agrária.

Outro ponto em destaque é em relação aos transgênicos, que foi sinalizada a necessidade de não comercialização dado que não se conhecia suas consequências, no entanto, hoje sabemos que isso não veio a se concretizar, mesmo que ainda careçam de pesquisas.

Proibir a produção e a comercialização dos alimentos transgênicos por entender que ferem a soberania alimentar dos povos e não fornecem garantias que confirmem que estes alimentos não fazem mal à saúde, à agricultura e ao meio ambiente, respeitando o princípio da precaução. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.15)

Em relação ao “Aspectos relacionados ao acesso” o que se via eram propostas voltadas para a formação de estoque e melhoramento da produção agrícola, a fim de conseguir estabelecer um controle maior dos preços.

Incentivar e institucionalizar a criação de órgãos de abastecimento locais e regionais, em parceria com a sociedade civil organizada, levando em conta a intersectorialidade para:

- a) oferecer assistência técnica para planejar o escoamento e a comercialização agrícola.
- b) ampliar, garantir recursos e agilizar a operacionalização dos programas governamentais para a aquisição dos produtos dos agricultores familiares urbanos e rurais.
- c) estabelecer políticas estáveis de estoques, no abastecimento de produtos alimentares básicos para proporcionar a regulação de ofertas, demandas e preços, garantindo a SAN. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.16)

A ideia de geração de emprego e melhoria da renda era para dar mais autonomia e condições às famílias para que pudessem adquirir aquilo que considerava essencial e dessa forma reduzir os riscos de aumentar/estabelecer um quadro de insegurança alimentar.

Priorizar políticas de geração de emprego e renda como estratégia de enfrentamento à pobreza e de inclusão e emancipação social, com vistas a diminuir o risco de insegurança alimentar da população. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.16)

Das ações voltadas para saúde e nutrição haviam muitas propostas que visavam melhorar as condições do fornecimento de refeições aos espaços institucionalizados em que isso ocorria, como no caso da Alimentação Escolar e dos Trabalhadores, através de um fortalecimento do SISVAN.

Fortalecer o Sisvan no setor de saúde em consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, reforçando e ampliando as atividades já em desenvolvimento, para todas as fases do ciclo de vida (...) (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.17)

Outro ponto em destaque era a valorização dos hábitos alimentares regionais, que além de trazer benefício para o produtor, também permitia uma produção com custo mais baixo e consequentemente com preços mais acessíveis.

Valorizar a cultura alimentar, a partir do resgate de hábitos alimentares, produtos e espécies historicamente inseridos nos sistemas alimentares locais/regionais. Para isso, estimular iniciativas interdisciplinares de pesquisa, promovendo estudos que possibilitem a identificação e conhecimento das culturas alimentares das diversas regiões e etnias. Esses estudos deverão também orientar a composição de cestas básicas locais/regionais. (II CONFERENCIA NACIONAL DE SAN, 2004, p.19, grifo meu)

Conhecer a cultura local era componente essencial da SAN, o incentivo a pesquisa previsto também era fundamental para que se estabelecesse informações culturais específicas de cada região e assim pudessem pensar em ações mais direcionadas.

Repare que na conferência encontramos uma ideia de SAN complexa e acabada. SAN aqui já é um campo de atuação governamental, e não apenas um objetivo a ser alcançado. Um campo intersetorial, com participação da sociedade civil organizada, compromissado com o enfrentamento de todas as desigualdades. Um campo a ser organizado como um sistema nacional, tal qual o SUS e o SUAS. A articulação entre as medidas emergenciais e as mudanças estruturais encontram formulação aqui, não mais como um programa Fome Zero, mas sim como princípio norteador da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. A fome não saiu do horizonte, pois caracteriza violação do direito à alimentação, mas a SAN ampliou para além da fome, crescendo em abrangência e complexidade.

O último documento analisado foi o “Balanço de Governo – Presidente Luís Inácio Lula da Silva”, ele é resultado de uma iniciativa de Lula que demonstrou o interesse em registrar em cartório todas as ações empreendidas pelo Governo Federal desde 2003 até o final de seu mandato. O objetivo era “ comparar seu programa de governo – e os compromissos que assumiu – com as realizações ao longo do mandato”.

Para organizar esse processo foi determinado que cada ministério elaborasse um balanço temático contendo informações sobre a situação do país em janeiro de 2003, os desafios encontrados na gestão, os compromissos firmados na campanha eleitoral, a relação completa das ações e realizações empreendidas até 2010 os principais resultados.

A partir disso o material foi organizado em seis eixos, a saber: desenvolvimento sustentável com redução da desigualdade; cidadania e inclusão social; infraestrutura; inserção no cenário mundial e soberania; democracia e diálogo; gestão do Estado e combate à corrupção.

Desses vamos nos ater ao eixo Cidadania e Inclusão Social, que se subdivide em: saúde, previdência social, justiça e segurança pública, inclusão digital, esporte, educação, cultura, combate à exclusão, pobreza e desigualdade, cidadania e direitos humanos. Vamos nos ater aos dois últimos pois são os que relatam os programas relacionados para o combate à fome e consolidação da segurança alimentar e nutricional.

Combate à exclusão, pobreza e desigualdade

O texto traz em sua introdução o contexto em que o país se encontrava em 2002 cujo o número de brasileiros que viviam em situação de pobreza correspondia a 75,9 milhões e em contrapartida 1% dos mais ricos detinham de renda superior à metade de toda a população.

Destaca ainda que o Brasil estava entre os quatro com pior distribuição de renda e convivia com um número grande de pessoas sem acesso a bens e serviços.

Esse quadro começa a mudar quando Lula assume e em 2003 em seu discurso de posse, como já destacamos anteriormente, afirma que se ao final do mandato cada brasileiro fizer três refeições diárias ele teria cumprido a missão de sua vida.

Desse modo começa a ser pensado uma agenda para o desenvolvimento social com foco no combate à fome e é quando o Programa Fome Zero passa a ganhar espaço. Congregando ações estruturantes e emergenciais, como também já vimos, o documento aponta que os dois grandes desafios do programa foram: a criação e implementação do Bolsa Família, tendo em vista que envolvia além da transferência monetária de renda, articulação com setores de educação, proteção social e saúde; e o aperfeiçoamento do Cadastro Único dos Programas Sociais, criado em 2001 que tinha como objetivo ampliar a base de dados e qualificar as informações acerca das famílias que viviam em situação de pobreza, somente em 2004/05 com a modernização do Cadastro que foi possível uma gestão compartilhada das informações entre estados e municípios.

O Balanço ainda destaca que a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan) foi fundamental para cumprir a agenda de inclusão social.

Evidencia que “A perspectiva era de enfrentamento e interrupção da tendência histórica de crescimento das desigualdades, de diminuição da pobreza e de erradicação da fome com melhor distribuição de renda”.

Aprofundando um pouco mais nas ações relacionadas a redução da pobreza e enfrentamento da fome, o documento é categórico ao afirmar que “ a questão da fome foi efetivamente equacionada por meio de programas e ações como o Fome Zero [...]”.

Ainda sobre o Fome Zero salienta

O Fome Zero alcançou os resultados projetados em torno da luta pela dignidade humana, demonstrando que é possível garantir o acesso à alimentação adequada por meio de ações simples, mas articuladas em um projeto de nação e com status de política pública. Essa estratégia significou uma iniciativa vigorosa do Estado para corrigir os desequilíbrios sociais e regionais e garantir direitos sociais básicos (BRASIL, 2010c, não paginado)

Demonstra que eles realmente acreditavam na efetivação do programa e de todos os benefícios que ele trazia, como uma saída para a redução das desigualdades.

Em relação ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) ressalta as ações como “Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a construção de cisternas para captação de água de chuva para consumo humano e a constituição de uma

rede de equipamentos público de alimentação e nutrição – restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias” como os que mais contribuíram na garantia de acesso a alimentos em quantidade e qualidade para a população.

Com esses programas o Brasil passou a ser referência mundial no combate à fome e à pobreza, uma vez que conseguiu aliar o desenvolvimento econômico com o social, se consolidando, segundo o documento, como “ um país que teve a capacidade de reorientar a ação estatal na direção dos pobres”.

Há um tópico para tratar apenas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que compõe a trajetória de SAN no Brasil.

Criado em 2003 e com um marco legal da Lei Organiza de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346 de 2006), o Sisan surgiu da demanda principal do Governo Federal em erradicar a fome e garantir segurança alimentar e nutricional a população. A partir disso e em conjunto com a sociedade civil, avaliou-se como necessário criar “uma nova institucionalidade, novos instrumentos de formulação e monitoramento de políticas, maior integração dos programas, novos programas [...]”.

Segundo o documento, a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional através do Decreto nº 7.272 de 2010 foi um dos principais resultados da implementação do Sisan.

Dentre os resultados apontados no Balanço das políticas de SAN implementadas pelo Governo Federal desde 2003 estão:

- Aumento da oferta de alimentos da agricultura familiar, o que nos torna menos vulneráveis a crises econômicas e de aumento dos preços dos alimentos.
- Universalização da alimentação escolar para todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica no País.
- Criação de uma rede de equipamentos e serviços de segurança alimentar e nutricional que possibilita que alimentos saudáveis cheguem às escolas e à mesa das famílias, e ainda que os mais pobres possam ter a opção de se alimentar de forma adequada fora de suas casas
- Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar.
- Construção de cisternas de placa para acesso à água potável, para famílias do semiárido brasileiro.
- Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos e em situação de emergência
- Criação de diversos programas e iniciativas visando à educação alimentar e nutricional (BRASIL, 2010c, não paginado)

Todas ações implementadas que mostraram impacto positivo para o desenvolvimento do país. Vale a ressalva que o governo também se mostrou preocupado em garantir a segurança alimentar para povos e comunidades tradicionais pensado devido a povos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, povos de terreiro, quebradeiras

de coco, babaçu e ciganos entre outros, demandarem acesso a políticas públicas voltadas para a inclusão social, que respeitassem e valorizassem costumes e tradições. Para tal, foram criadas ações estratégicas que resultaram em R\$ 70 milhões destinados a atender 100 mil famílias para implementação de projetos que objetivassem produção de alimentos para autoconsumo, construção de cozinhas comunitárias em quilombos, construção de bancos de sementes, inventário de comunidades de terreiros em quatro regiões metropolitanas, para orientar as políticas de segurança alimentar e nutricional, entre outros.

O documento ainda traz entre as ações de SAN o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), criado em 2003 que tinha como objetivo promover ações intermunicipais de desenvolvimento local em conjunto com a sociedade civil e município, através de apoio a projetos de desenvolvimento de cadeias agroalimentares. O resultado foi que entre 2004 e 2010, 35 mil famílias foram beneficiadas com a implementação de 230 projetos de incentivo a produção de alimentos pelo consórcio.

O Balanço traz uma síntese e análise breve dos programas, mas através dele podemos identificar que a gestão de Lula conseguiu atingir mudanças significativas no cenário nacional, no que diz respeito ao combate à fome e miséria. Obviamente que por se tratar de um documento da equipe da própria gestão, não há críticas ou avaliações negativas, expõe apenas o que deu certo, também não aprofunda nos aspectos de composição de instituições e suas deliberações, como o CONSEA, por exemplo, que aparece citado e definido rapidamente em um parágrafo como órgão de assessoramento a presidência, não descreve as atribuições e/ou relevância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O horizonte da pesquisa, nos permite localizar que a elaboração da proposta de SAN se deu entre dois âmbitos em que se expressam os documentos. No âmbito das propostas de governo marcadas pelo Governo Paralelo do PT, e no âmbito das conferências. Entre esses espaços havia uma rede de atores que circulavam e que ajudaram na consolidação do campo.

A vasta leitura dos materiais que tratam da história da constituição do campo de SAN no Brasil nos permite identificar 2 momentos importantes e que se configuram como marcos históricos. O ano de 1994 com a realização da ICNSA, ano em que o CONSEA já havia sido criado, e o ano de 2002 quando Lula ganha as eleições e o conselho volta a existir, uma vez que havia sido extinto em 1995.

Curioso observar que as movimentações não pararam apesar da lacuna no período do governo de FHC. Se antes nós supúnhamos que ocorreram mobilizações importantes em função da concretização do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) em 1998, hoje após as leituras podemos afirmar categoricamente que as pesquisas e produção de projetos no campo foram intensas.

O principal impulsionador desse processo foi a organização do Governo Paralelo durante esse período. Desde 1993/94 sempre foi iniciativa da oposição a pauta de combate à fome e a miséria no país, e através da SAN eles encontraram um meio de pensar ações específicas. No decorrer dos anos, no processo de elaboração dos documentos que traziam as propostas de governo de Lula para concorrer às eleições é possível identificar a evolução e o amadurecimento do tema. Em vários momentos da leitura e análise percebe-se que a falta de um conceito, de uma definição do que seria SAN fazia de um tema que já englobava muitos elementos, se ampliar ainda mais.

Importante ressaltar que no decorrer dos anos ora SAN aparece como objetivo, ora aparece como norteadora da formulação de outras políticas, e que só a partir de 2004 tem o conceito definido.

A relação com a economia é presente em todo o período, já era compreendido que não seria possível pensar em projetos que visassem o desenvolvimento social dentro de uma lógica neoliberal e que priorizava interesses individuais e de grandes corporações. E esse é o principal argumento em todos os programas de governo analisado contidos nos textos/discursos de Lula, que se opunha e discordava veementemente do modo como FHC

estava gerindo o país, em que a desigualdade ao invés de combatida estava sendo acentuada e tratada com programas assistencialistas e de baixa resolutividade.

SAN só não sumiu em meio a outras prioridades porque haviam pessoas da sociedade civil organizada e pesquisadores que compunham a equipe do Governo Paralelo que acreditavam na pauta do combate à fome. SAN surge totalmente ligada a fome, tanto em 1993/94 quanto em 2002, o mote do governo era a erradicação da fome e da miséria, e SAN era visto como uma saída.

O Programa Fome Zero surgiu inicialmente com a premissa de ser um programa de segurança alimentar, no entanto SAN ganhou tanto espaço que acabou se descolando. O Programa abarcava uma série de outros pequenos projetos, que ao fim objetivavam erradicar a fome e a instaurar de um estado de segurança alimentar e nutricional para a população. O que parece ter acontecido, foi que esses outros projetos passaram a ser cada vez mais autônomos e a responder a diversos setores, e com isso o programa se dissociou, reduzindo-se posteriormente a Estratégia Fome Zero. A constituição do SISAN em conjunto com o CONSEA foi fundamental para demarcar o surgimento de um novo campo, e a partir dele se consolidar através das leis e decretos.

Fome e SAN não se dissociam por completo, na nossa visão elas se complementam, pois foi buscando soluções para a primeira que a segunda se consolidou.

Em relação ao conselho, na busca pela difícil resposta se o de 2002 se trata de uma recriação ou a criação de algo novo, depois de algumas ponderações, concluímos se tratar de uma recriação. Tal visão é resultado de um olhar que acompanha a evolução dos fatos temporalmente, e que nos permite identificar um amadurecimento conceitual fundamental para a concretização do conselho na primeira gestão de Lula.

Outro apontamento em relação ao CONSEA é que apesar de apresentar grande importância na condução das ações, elaboração de políticas e monitoramento, ele ganha maior notoriedade quando demandas específicas surgem na agenda de governo e em época de Conferência.

Não foram encontrados materiais suficientes que nos dessem embasamento para tratar da extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o que infelizmente nos limitou na análise. No entanto foi possível identificar pistas de que houveram duas tensões, a primeira delas compõe o rol de resultados da tese de Iraneth, em que ela relata um conflito entre as partes de interesse do setor econômico e do setor responsável por pensar a SAN. A segunda, do ponto de vista institucional, identificada a partir da análise do documento síntese do Programa Fome Zero, onde nos indica que inicialmente

foi pensado na estrutura de ministério, mas que em reuniões o fato de SAN ser uma pauta extensa e que demandaria recurso e tempo, não deveria ser tratada como extraordinária, propondo, portanto, a consolidação do conselho. Entretanto, Lula, ao assumir, implementa as duas ideias, tanto o MESA quanto o CONSEA coexistem, o primeiro persiste por um ano enquanto o segundo ganha espaço e cresce, com um conceito já consolidado.

Em relação ao diálogo com a saúde, SAN aparece ligada a ela no início da história. Vimos que foi através de uma demanda da I Conferência Nacional de Saúde, que foi pensada a I Conferência de Alimentação e Nutrição por iniciativa do Ministério da Saúde (MS), e foi nesse espaço onde a primeira discussão sobre o tema foi realizado. Nos anos subsequentes, SAN passa a ser tratada no âmbito da agricultura e isso foi observado através da análise do documento elaborado pelo Governo Paralelo, que aloca o debate de SAN junto com propostas para uma política agrícola e agrária. Atualmente, encontramos uma secretaria voltada para questões de SAN no Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS).

Em meio a um volume grande de material, saliento que o rastreamento das pessoas que participaram desses diversos processos de construção do campo não ocorreu, ainda que parte delas fosse possível identificar. Fazemos essa observação, pois achamos necessário destacar que, ao contrário do que imaginávamos, o CONSEA teve representantes em todos os anos em que existiu, inclusive em 2003, ano que pouco se ouviu falar em ações executadas pelo conselho e que aconteceu o conflito com o MESA. O destaque para a existência de uma rede de atores que mediaram essas discussões é importante, pois uma das hipóteses é que o FBSSAN desenvolveu um papel fundamental tanto no período de FHC, quanto na recriação do conselho. Tratam-se de desdobramentos que pretendemos explorar em uma próxima pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, T.W.F; MATTOS, R. A.. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In MATTOS, R. A; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise de políticas de saúde – Parte 1: Sobre A ciência e a Política*. Porto Alegre: Ed. Rede Unida, 2015. p. 83- 129.
- BELIK, WALTER; SILVA, JOSÉ GRAZIANO DA; TAKAGI, MAYA. Políticas de combate à fome no Brasil. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 15, n. 4, p. 119-129, Dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 Abr. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>.
- BRASIL. Decreto nº807 de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 26 abr. 1993, p.5347
- BRASIL. Decreto nº1.366 de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 13 jan. 1995. p. 665.
- BRASIL. Decreto nº 2.999 de 25 de março de 1999. Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências. Diário Oficial da União. 26 mar.1999. p.30.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Programa alimentação saudável: bolsa-alimentação / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. – 1. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2002. 72 p.
- BRASIL. Medida Provisória nº 103 de 01 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 01 jan. 2003a. p.1.
- BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 29 maio 2003b. p.2.
- BRASIL. Lei nº 10.869 de 12 de maio de 2004. Altera a lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 14 de maio de 2004a. p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 5.079 de 12 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 13 maio 2004b. p.3.
- BRASIL. Decreto nº 5.303 de 10 de dezembro de 2004. Dá nova redação ao Art.3º do Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Diário Oficial da União. 13 dez. 2004c. p.10.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 047 de 05 de julho de 2005. Altera os Arts, 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 06 jul. 2005, p.1.

BRASIL. Lei n. 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, Seção 1, p. 1-2.

BRASIL. Decreto nº6.272 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Diário Oficial da União. 25 nov.2007a. p.14.

BRASIL. Decreto nº 6.273 de 23 nov. 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União. 26 nov. 2007b.p15.

BRASIL. Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.1, 2010a. p.190.

BRASIL. Emenda constitucional n.64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 fev. 2010b. Seção1, p.1.

BRASIL. Balanço de Governo 2003-2010. Disponível em: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/sintese-politica/sintese-politica-versao-impressa>. Brasília, 2010c.

CONSEA. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, jul. 2004.p.80

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001.

I CONFERENCIA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. Ministério da Saúde (MS). Instituto Nacional e Alimentação e Nutrição (INAN). Relatório final. Brasília, 1986. 15p.

I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. /CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. Relatório final. Brasília, 1995. 201p.

II CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. “A construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Relatório Final, Olinda/PE, 2004.

FRENTE BRASIL POPULAR PELA CIDADANIA. Os compromissos da Frente Brasil Popular com a saúde e a vida. ago. 1994. Não paginado.

LEMOS, J.O.M; MOREIRA, P.V.L. Políticas e Programas de Alimentação e Nutrição: um passeio pela história. João Pessoa/PA. v.17. n4. p. 377-386, 2013

MONTEIRO, Iraneth Rodrigues. Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. 2011. 132f. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/ Fundação Getúlio Vargas – FGV. Rio de Janeiro.2011.

MALUF, R.S.J. Segurança Alimentar e Nutricional. Petrópolis. Editora Vozes; 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Bases do Programa de Governo. Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil. 1994. Não paginado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Bases de uma proposta para o nordeste. Lula Presidente: o nordeste e a integração nacional. Sem medo de ser feliz. 1994. Não paginado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes de Governo. Caderno de Agricultura. 1998. Não paginado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes de Governo. Caderno de Emprego. 1998. Não paginado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes de Governo. União do povo. Muda Brasil. 1998. Não paginado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro. Brasília. jul. 2002 Não paginado..

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Concepção e diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. 2002. p.20.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002 Coligação Lula presidente. Mais e Melhores empregos. 2002 Não paginado.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002 Coligação Lula presidente. Meio Ambiente e qualidade de vida. 2002. p.33.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos. 2002. p.73.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002 Coligação Lula presidente. Saúde para a família brasileira. 2002. p.24

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Programa de Governo 2002 Coligação Lula presidente. Vida digna no campo. 2002. p. 29.

RESENDE, Anne Caroline Costa; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. *Estud. Econ.*, São Paulo , v. 38, n. 2, p. 235-265, 2008 .

SILVA, Luiz Inácio da. Discurso do Presidente da República – Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003.

SILVA JG, SILVA LIL. Sem medo de trabalhar na terra: uma visão popular da agricultura brasileira. São Paulo: Governo Paralelo, 1991.p70.. Mimeografado.

APÊNDICE – Linha do tempo

1986	1991	1993	1994
<ul style="list-style-type: none">• Relatório da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (ICNAN)	<ul style="list-style-type: none">• Sem medo de trabalhar na terra – Uma visão popular da agricultura brasileira	<ul style="list-style-type: none">• ICONSEA• Itamar Franco• Mov. Ética pela Política• Proposta do Governo Paralelo	<ul style="list-style-type: none">• I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA)• Programa de Governo PT

1995	1996	1998	2002
<ul style="list-style-type: none">• Extinção do CONSEA• Criação do “Comunidade Solidária”	<ul style="list-style-type: none">• Cúpula Mundial de Alimentação• Apresentação da definição de SAN brasileira	<ul style="list-style-type: none">• Criação do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN)• Programa de Governo PT	<ul style="list-style-type: none">• Programa de Governo do PT• Projeto Fome Zero “Uma política de segurança alimentar para o Brasil”• Tese Iraneth

2003	2004	2006	2007
<ul style="list-style-type: none"> • Recriação do CONSEA • Criação do MESA 	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do MESA e do Conselho do “Comunidade Solidária” • Criação do MDS • II CNSAN - Relatório 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Orgânica de SAN • Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)

- 2010: Direito Humano a Alimentação Adequada e Balanço de Governo (2003-2010)