



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro Biomédico

Instituto de Medicina Social

Maria Cecilia Oliveira da Costa


**O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do  
Estado do Ceará (CONSEA/CE): um estudo de caso**

Rio de Janeiro

2008

Maria Cecília Oliveira da Costa

**O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do  
Estado do Ceará (CONSEA/CE): um estudo de caso**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política, Planejamento e Administração em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio de Castro Santos.

Co-orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciene Burlandy Campos Alcântara.

Rio de Janeiro

2008

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CB-C

C837 Costa, Maria Cecília Oliveira da.  
O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará: um estudo de caso / Maria Cecília Oliveira da Costa. – 2008. 156f.

Orientador: Luiz Antonio de Castro Santos.  
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.

1. Segurança alimentar – Ceará (Estado) – Teses. 2. Nutrição e saúde pública – Ceará (Estado) Teses. 3. Política alimentar – Ceará (Estado) -- Teses. 4. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CE) – Teses. I. Santos, Luiz Antonio de Castro. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. III. Título.

CDU 351.778.2(813.1)

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

---

Assinatura

---

Data

Maria Cecília Oliveira da Costa

**O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do  
Estado do Ceará (CONSEA/CE): um estudo de caso**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política, Planejamento e Administração

Aprovada em 19 de maio de 2008.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Luiz Antônio de Castro Santos (Orientador)  
Instituto de Medicina Social – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra Luciene Burlandy Campos de Alcântara  
Faculdade de Nutrição – UFF

---

Prof. Dr. José Jackson Coelho Sampaio  
Universidade Estadual do Ceará – UECE

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Jane Dutra Sayd  
Instituto de Medicina Social – UERJ

---

Prof. Dr. Mário Francisco Giani Monteiro  
Instituto de Medicina Social – UERJ

Rio de Janeiro

2008

## DEDICATÓRIA

Ainda encontram-se na casa dos milhões os (as) brasileiros (as) que convivem com a fome em nosso país, e carecem de políticas públicas para melhorar suas condições de acesso à alimentação adequada.

A esse contingente populacional e a todas as pessoas que se empenham em mudar este cenário, pela conquista da segurança alimentar e nutricional, dedico este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de amor e sabedoria, que me deu força de vontade e, sobretudo, coragem, para enfrentar todos os desafios postos no decorrer deste percurso.

À Universidade Estadual do Ceará, em particular a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, pela oportunidade a mim propiciada para participar da seleção do Programa de Qualificação Institucional da área de Saúde Pública e de realizar esse curso. Destaco aqui o empenho e incentivo do Prof. Jackson Sampaio, na época Pró-Reitor, e da Prof.<sup>a</sup> Maria Salete Bessa Jorge, coordenadora do Mestrado em Saúde Pública.

Ao Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pelo curso de doutorado que me proporcionou.

Aos integrantes do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará (CONSEA/CE), pelas informações-chave para a viabilização do estudo, especialmente aos entrevistados, cuja identificação está preservada.

Ao Prof. Luiz Antônio de Castro Santos, pela paciência e esforços despendidos na orientação para a realização deste trabalho.

À Prof.<sup>a</sup> Luciene Burlandy, por ter aceito o convite para a co-orientação e a partir do exame de qualificação trouxe valiosas contribuições a este estudo.

Ao Prof. Jackson Sampaio, pela disposição e pelas riquíssimas sugestões tão úteis na construção do trabalho, e, ainda, pela participação na banca examinadora.

À Prof.<sup>a</sup> Jane Sayd, por aceitar o convite para ser a ledora e também membro da banca examinadora. Sua disposição, nesses dois momentos, serviu-me de estímulo e confiança na conclusão do curso.

Ao Prof. Mário Monteiro, pelas valiosas sugestões ao trabalho e pela participação na banca examinadora.

À Márcia Cristina e toda equipe da secretaria do IMS, pelo pronto atendimento.

À equipe da biblioteca CB/C da UERJ, pelas orientações e revisão das referências bibliográficas deste trabalho por Leila Nice.

Ao grupo da UECE que me antecedeu no início do curso (Maia, Marlene, Lúcia, Nádia e Ilvana), por me incluir em seu convívio de forma amigável, apoiando-me e incentivando-me nos desafios.

À Fernanda Irene, que iniciou o curso junto comigo, pelo companheirismo e amizade.

À Prof.<sup>a</sup> Marlene, colega do Colegiado do Curso de Nutrição, agradeço o incentivo à minha capacitação docente e produção deste trabalho, pois não mediu esforços em contribuir com sugestões e análise crítica desde a definição do tema até a conclusão do estudo.

À Prof.<sup>a</sup> Elza Braga, do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, pela oportunidade de discutir uma proposta de tese com o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, quando eu ainda estava na fase de definição deste estudo.

Às colegas do Colegiado do Curso de Nutrição da UECE que sempre me apoiaram, especialmente Nadja e Thelma, com as quais divido as disciplinas da graduação.

Às amigas bibliotecárias, Sandra e Fernanda, pela ajuda no levantamento de textos e documentos.

A todos os amigos que, de longe ou de perto, me incentivaram, sobretudo, Oscarina e Zoraidy, pelo apoio, carinho e solidariedade, principalmente nos momentos do exame de qualificação e defesa da tese.

Ao suporte permanente e indispensável da minha família particularmente de Livia, Elys e Cibele, que se tornaram mais independentes nesta etapa em nossas vidas.

À CAPES, pelo financiamento do doutorado no primeiro ano do curso e nos períodos dos encontros da orientação.

Ao Hospital Geral Dr. César Cals, por ter me liberado no primeiro ano do curso, quando precisei me ausentar do Ceará.

## RESUMO

COSTA, Maria Cecília Oliveira da. *O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do estado do Ceará: um estudo de caso*. 2008.156 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um direito humano legalmente reconhecido no Brasil por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta aprovada em 2006 reconhece a atribuição dos conselhos de segurança alimentar e nutricional, por propor diretrizes de políticas públicas de responsabilidade do Estado e da sociedade para garantir esse direito a todos os cidadãos. Este estudo caracteriza o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará (CONSEA/CE) no período de 2003 a 2007, correspondente as duas gestões a partir da sua criação. Tal caracterização pressupõe esse Conselho como um espaço estratégico para o planejamento integrado de políticas no campo da segurança alimentar e nutricional. O principal objetivo foi apreender o papel do CONSEA/CE na construção da política estadual de segurança alimentar e nutricional e sua consolidação como instância de pactuação e de concertação de enfoques e interesses diversos, representados pelo poder público e pela sociedade civil. Para tanto se desenvolveu um estudo de caso com abordagem qualitativa essencialmente descritiva. O grupo de informantes foi composto por dezessete conselheiros, cinco representantes do poder público e doze da sociedade civil, com os quais foram feitas entrevistas semi-estruturadas. Além das entrevistas foi realizada pesquisa documental tendo como fontes as atas das reuniões, a legislação pertinente, federal e estadual e os relatórios das conferências nacionais e estaduais de segurança alimentar e nutricional. Além disso, foi feita observação direta que teve como principal objetivo a apropriação da dinâmica de funcionamento do CONSEA/CE. Conforme os resultados da investigação, esse Conselho representa uma nova dimensão na participação dos sujeitos sociais, por meio da prática de tentar coordenar as ações de diferentes setores da administração pública e destes com a sociedade civil. No entanto, identifica-se como o maior desafio do CONSEA/CE a fragilidade representada pela baixa institucionalidade da política de segurança alimentar e nutricional no Estado.

Palavras-chave: Conselhos de segurança alimentar e nutricional. Políticas públicas. Intersetorialidade.



## **ABSTRACT**

The Food and Nutrition Security (FNS) is a human right legally recognized in Brazil by the Organic Law of Food and Nutrition Security. Since it passed in 2006, it allows the FNS councils to suggest directories for public policies associated to the society and to the government granting this right to all citizens. This paper characterizes the Food and Nutrition Security Council of the State of Ceará (CONSEA/CE) during two terms of office between 2003 and 2007. This places the council as a strategic space for planning integrated policies in FNS. The main objective was grasp the role of the CONSEA/CE in creating a state policy of FNS and its consolidation as a tool for converging many different opinions represented by government and the people. Therefore a case study was developed with qualitative approach, which was essentially descriptive. The population studied was composed of 17 councilors, five representatives of government and twelve citizens, with which semi-structured interviewed were conducted. Also, a documentary research was carried out with meeting minutes, related legislation at all state levels and the reports of national and state FNS conferences. Furthermore, a direct observation was done to understand the functioning dynamics of the CONSEA/CE. According to the investigation, this Council represents a manner for citizens to participate, by trying to coordinate the policies of different sectors of government and itself with the society. However, its greatest challenge is the fragility of the low institutionalization of the state policies of FNS.

Keywords: Food and nutrition security councils. Public policies. Intersectoriality.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Entidades participantes da pesquisa, sua inserção nos setores governamental e civil e interface com a segurança alimentar e nutricional .....	86
TABELA 1	Recursos individuais (escolaridade e renda) .....	96
TABELA 2	Recursos subjetivos (filiação partidária e participação em outras associações) .....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	– Associação Brasileira de Organizações não-governamentais
ABRANDH	– Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ADAGRI	– Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará
AP1MC	– Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido
ASA	– Articulação do Semi-Árido Brasileiro
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CCS	– Conselho Comunidade Solidária
CEAS	– Centro de Estudos e Ação Social
CEDCA	– Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESAN	– Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
CETRA	– Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador
CGL	– Comitê Gestor Local
CNA	– Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNAN	– Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNBB	– Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CNSA	– Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	– Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COEP	– Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida
COGERH	– Companhia de Gestão de Recursos Hídricos
CONAB	– Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	– Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	– Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
COPO	– Conselhos no Plano Estadual e Municipal
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
CT	– Câmara Temática
DHAA	– Direito Humano à Alimentação Adequada
DHESC	– Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais
DLIS	– Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNOCS	– Departamento Nacional de Obras contra a Seca
EBIA	– Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EMBRAPA	– Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESP-CE	– Escola de Saúde Pública do Ceará
EUA	– Estados Unidos da América
FAEC	– Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará
FAO	– Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FBSAN	– Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FCSAN	– Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional

FECOMÉRCIO	– Federação do Comércio
FECOP	– Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FETRAECE	– Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará
FIEC	– Federação das Indústrias do Estado do Ceará
GT	– Grupo de Trabalho
IA	– Insegurança Alimentar
IBASE	– Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
INAN	– Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INESC	– Instituto de Estudos Socioeconômicos
IN-SAN	– Insegurança Alimentar
IPEA	– Instituto Nacional de Pesquisa Aplicada
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LOSAN	– Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEP	– Movimento pela Ética na Política
	– MESA Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
NUSAN	– Núcleo de Segurança Alimentar
ODM	– Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
OMS	– Organização Mundial de Saúde
ONG	– Organização não-Governamental
ONU	– Organização das Nações Unidas
OSCIP	– Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	– Programa de Aquisição de Alimentos
PACS	– Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAT	– Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	– Programa Bolsa Família
PCA	– Programa Cartão Alimentação
PCDMI	– Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil
PCS	– Programa Comunidade Solidária
PETI	– Programa Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ	– Programa Fome Zero
PIDESC	– Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	– Projeto de Lei
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	– Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSAN	– Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	– Plano Plurianual
PRATO	– Ação Todos pelo Fome Zero

PRODEA	– Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PRONAF	– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSF	– Programa Saúde da Família
PT	– Partido dos Trabalhadores
P1MC	– Programa Um Milhão de Cisternas
SA	– Segurança Alimentar
SAN	– Segurança Alimentar e Nutricional
SAS	– Secretaria de Ação Social
SDA	– Secretaria do Desenvolvimento Agrário
SEAGRI	– Secretaria da Agricultura e Pecuária
SEPLAN	– Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
SECS	– Secretaria Executiva do Comunidade Solidária
SEDAS	– Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza
SEDUC	– Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará
SESA	– Secretaria da Saúde do Estado do Ceará
SESAN	– Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SETA	– Serviços Técnicos Associados S/C Ltda.
SIM	– Secretaria de Inclusão Social
SISAN	– Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	– Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STDS	– Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUDENE	– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	– Sistema Único de Saúde
TALHER	– Rede de Mobilização Social e Educação Cidadã
TCR	– Transferência Condicionada de Renda
TMI	– Taxa de Mortalidade Infantil
UECE	– Universidade Estadual do Ceará
UFC	– Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 SEGURANÇA ALIMENTAR: CONCEPÇÕES, CONTEXTO INTERNACIONAL E CONSTRUÇÃO DO CONCEITO NO BRASIL</b> .....	23
1.1 <b>A construção do conceito no Brasil</b> .....	29
<b>2 A SEGURANÇA ALIMENTAR EMERGE NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA</b> .....	44
2.1 <b>As primeiras tessituras: CONSEA, 1993-1994</b> .....	44
2.2 <b>A conjuntura atual: reinstalação do CONSEA Nacional (2003) e os CONSEAs estaduais</b> .....	53
<b>3 O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO CEARÁ E SEU FUNCIONAMENTO: ORGANIZAÇÃO, COMPOSIÇÃO E TEMAS DOMINANTES</b> .....	71
3.1 <b>Organização</b> .....	72
3.2 <b>A composição do CONSEA/CE e o desafio à intersectorialidade</b> .....	83
3.2.1 <u>Perfil dos conselheiros</u> .....	94
3.3 <b>Os problemas de SAN no Ceará e os programas existentes: a visão dos conselheiros</b> .....	98
3.4 <b>O CONSEA/Ce: temas dominantes, avanços e desafios</b> .....	109
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	125
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	133
<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista</b> .....	139
<b>APENDICE B – Conceitos</b> .....	142
<b>ANEXO A – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006</b> .....	144
<b>ANEXO B – Lei Orçamentária Anual (LOA) 2006</b> .....	149
<b>ANEXO C – Programas que compõem a Estratégia Fome Zero</b> .....	151
<b>ANEXO D – Decreto nº 27.256, de 18 de novembro de 2003. Altera dispositivos do decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003 e dá outras providências</b> .....	153
<b>ANEXO F – Decreto nº 29.057, de 7 de novembro de 2007. Altera</b>	

dispositivos do decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003, e dá outras providências .....	155
---	-----

## INTRODUÇÃO

A recente experiência democrática associada ao processo de intensa mobilização social vivida no Brasil, desde os anos 1980, com muitas organizações não-governamentais, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais, igrejas, associações rurais e urbanas atuando na luta pela questão alimentar, vem apresentando resultados significativos na promoção da segurança alimentar no país.

A prioridade conferida pelo governo federal, a partir da primeira gestão do Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, para a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar, abriu novas oportunidades para a participação da sociedade civil, juntamente com setores governamentais, na implementação dos programas e ações que surgem no cenário nacional sob essa ótica e que, em sua maioria, dependem sobremaneira da participação de ambos segmentos. Porém, ainda são notáveis a dispersão e a fragmentação das iniciativas, tanto por parte da sociedade civil, como dos órgãos governamentais, principalmente nos níveis municipal e estadual.

Nesse sentido, dois elementos-chave contribuem para enfrentar a fragmentação e construir a intersetorialidade com participação social. Primeiro, tem lugar a existência de instâncias de articulação e coordenação, espaços de concentração social, onde são apresentados e debatidos os diferentes enfoques e prioridades e também formadas as parcerias entre governos e sociedade civil. Segundo, é preciso atender à necessidade de capacitação em segurança alimentar e nutricional (SAN), tanto dos integrantes das organizações da sociedade civil quanto dos técnicos governamentais, tratando dos aspectos conceituais e de



formulação de políticas públicas com um enfoque abrangente e que desenvolva habilidades de construção de projetos integradores (CONSEA, 2004).

Dessa forma, a questão dos espaços institucionais de participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional ganha importância. A finalidade é permitir à sociedade participar, efetivamente, na formulação de políticas públicas, que coloquem a SAN como um objetivo estratégico. Além disso, há de se estabelecer mecanismos de controle social como condição necessária para se atingir, plenamente, essa finalidade.

Com o Programa Fome Zero (PFZ), do governo federal, firmou-se uma concepção que atribui grande significado à constituição de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs). Estes conselhos têm como característica principal sua natureza intersetorial, para atuar de forma articulada com o poder público nas diferentes esferas de governo, federal, estadual e municipal, e contar com a participação da sociedade civil.

A prática da intersetorialidade requer decisão política e um trabalho de sensibilização para poderem os dirigentes se sentir motivados ou instados a submeter e a construir programas conjuntos, em um espaço quase sempre único nos governos, pela amplitude da sua composição em termos das áreas representadas, que deve corresponder à transversalidade do enfoque da SAN e dos segmentos sociais presentes neste espaço (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA, 2004).

Desse modo, o CONSEA foi criado para ser um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. A participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas de SAN, de forma majoritária, é uma condição essencial para as conquistas sociais e para a superação definitiva da exclusão (MALUF, [2004?]).

Para tanto, participam desses conselhos os responsáveis pelas diversas áreas do governo envolvidas com a SAN e representantes da sociedade civil. São exemplos de critérios e princípios para a escolha da representação nos CONSEAs: valorizar os processos sociais em curso, que são portadores de experiências inovadoras; combinar representações de redes que abordem a SAN na sua totalidade com aquelas com experiências específicas; assegurar a diversidade da representação em termos temáticos, regionais, étnico-culturais, de gênero e de atores específicos como os grupos de excluídos; contemplar instituições que tenham representação geral e peso político, como as centrais, os fóruns, que trabalham com o tema (CONSEA, 2004).

Além disso, o caráter da participação dos conselheiros representantes da sociedade civil, seu preparo e grau de articulação externa às reuniões contribui para conferir amplitude, com agilidade aos debates e deliberações. Esses elementos são essenciais no funcionamento dos CONSEAs e influenciam a aquisição de legitimidade suficiente ao serem consultados e, mais importante ainda, terem suas

sugestões consideradas em todas as questões relevantes para a promoção da SAN. Assumem particular importância, ainda, os procedimentos relativos à dinâmica das reuniões, à composição da pauta e à separação entre os espaços de detalhamento das propostas com as câmaras temáticas e os grupos de trabalho e de deliberação, que é a plenária do próprio Conselho.

Atualmente, todos os Estados brasileiros têm CONSEA, constituído para tratar de questões específicas da região relacionadas à SAN. Os CONSEAs estaduais seguem a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional, muito embora a maioria deles não possa contar ainda com partilha de poder semelhante. O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará vem se destacando como um dos mais atuantes em relação aos outros Estados e é superado apenas pelos de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, onde o governo realmente prestigia <sup>1</sup>.

De acordo com essas considerações, que apontam sugestões para a discussão da participação dos CONSEAs na formulação e implementação de políticas de segurança alimentar foi pensado o estudo sobre o CONSEA/CE e seus eventuais impactos na segurança alimentar da população no Estado.

Nesse sentido, busca-se fazer uma reflexão sobre a organização e o funcionamento do CONSEA/CE, o qual, no momento da pesquisa, completava quatro anos de existência, e representava experiência de duas gestões: 2003 a 2005 e 2005 a 2007. Para atingir o propósito, considera-se como ponto de partida a

---

<sup>1</sup> Comentários da presidente do CONSEA/CE, no período de 2003 a 2005, em artigo especial "Segurança Alimentar desafia Brasil do desperdício", **Revista Universidade Pública**, ano 6, n. 32, p.32, jul./ago., 2006.

análise da composição do Conselho com respeito às entidades representadas, em face do desafio à sua natureza intersetorial, e a identificação do perfil dos conselheiros. Em seguida, focaliza-se o estudo no entendimento dos sujeitos sociais sobre o tema da SAN e a atuação política do CONSEA/CE, a partir dos questionamentos: principais problemas de SAN no Estado e adequação das políticas existentes, princípios do CONSEA/CE e avanços percebidos com a experiência de quatro anos de funcionamento.

A escolha do CONSEA/CE como objeto da pesquisa deve-se principalmente ao tema da SAN, o qual, por si só, vem ganhando espaço na agenda pública brasileira, em todos os entes federativos, além de vir recebendo demasiada atenção dos organismos internacionais envolvidos com o problema da fome e da pobreza no mundo. Isso tudo desperta o interesse particular pela existência dos conselhos inerentes ao tema em pauta que, em sua maioria, contam apenas com quatro anos de existência. A proposição do desenho do CONSEA, por ser um dos poucos conselhos intersetoriais no país, e que, portanto, demandaria um esforço maior de diálogo e negociação de interesses entre diferentes setores de governo, com a participação da sociedade civil, torna, pois, o estudo relevante. Ao mesmo tempo, gera a expectativa segundo a qual estes conselhos já podem traduzir a factibilidade do desenvolvimento de projetos integradores, em direção à construção de uma política estadual de SAN.

Justifica-se, assim, a opção do Estado do Ceará como estudo de caso dos CONSEAs, não apenas em decorrência das condições impostas no programa de qualificação institucional que, no caso em pauta, favoreciam a inserção do projeto de

pesquisa no local de residência do aluno da universidade de origem, mas, também, o fato da proposta de estudo ter surgido num contexto social altamente dinâmico em propostas de políticas de combate à fome e promoção da segurança alimentar. Nessa ocasião, estava acontecendo à II Conferência Estadual do Ceará, em preparação a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em março de 2004, cuja principal deliberação foi a lei federal que cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Ao mesmo tempo, a experiência como docente do Curso de Nutrição da Universidade Estadual do Ceará, em face do caráter multidisciplinar do tema em discussão, suscitava diversas questões que contribuíram para a definição do CONSEA/CE como objeto deste estudo.

De acordo com Oszlak e O'Donnell (1976), a política estatal ou pública constitui um conjunto de ações e omissões que manifestam determinada modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão motivadora de atenção, interesse ou mobilização de outros atores na sociedade civil. Conforme se destaca, nesse contexto, os CONSEAs, especialmente o CONSEA/CE, servem como objetos de investigação para uma questão maior: em que medida esses espaços públicos de pactuação podem inferir certa direcionalidade ou orientação normativa quanto ao futuro curso do processo social até então desenvolvido em torno da questão da SAN no país.

Para este estudo adotou-se como opção metodológica a pesquisa qualitativa, do tipo estudo de caso. Como principal instrumento metodológico

utilizado na coleta de dados menciona-se a entrevista semi-estruturada (APÊNDICE A), aplicada a dezessete conselheiros, escolhidos entre os participantes das duas gestões, que compreende o período de quatro anos de funcionamento do CONSEA/CE, ou seja, de 2003 a 2007. Além disso, procedeu-se à observação das atividades rotineiras do CONSEA/CE, durante doze meses, no período de 2006 a 2007, e participação ativa das etapas regional e estadual da III Conferência de SAN, além da participação, como convidada, da etapa nacional, ocorrida em Fortaleza, em julho de 2007. Procedeu-se, ainda, à pesquisa documental nas atas de reuniões do período correspondente às duas gestões, nos relatórios das Conferências estadual e nacional de SAN, bem como análise de documentos oficiais referentes à política de SAN e da legislação específica da área.

Os entrevistados foram escolhidos de modo a contemplar o período das duas gestões já citadas, com a garantia de representação de todos os segmentos, poder público e sociedade civil. Quanto aos critérios utilizados na escolha dos entrevistados, fez-se no sentido de incluir os setores da agricultura, saúde, educação e ação social, de modo a contemplar a transversalidade do enfoque da SAN na representação do governo e a maior multiplicidade possível de organizações da sociedade civil. Na montagem do universo ou listagem de atores, fez-se constar, além dos conselheiros atuantes no período da pesquisa, correspondente aos meses de novembro e dezembro de 2007, os conselheiros que atuaram desde a criação do CONSEA/CE. Portanto, a escolha foi intencional (HAGUETTE, 1992).

Por motivos didáticos, o trabalho ora elaborado foi dividido em três capítulos. No primeiro abordam-se as concepções da segurança alimentar, como um

tema novo e abrangente, assumindo dimensões próprias ao objetivo estratégico de uma política pública. No segundo especificam-se os dois momentos em que o CONSEA Nacional torna-se relevante para o plano governamental em discussão e a abordagem dos CONSEAs estaduais. No terceiro contextualiza-se a análise do funcionamento do CONSEA/CE, considerando sua organização e as experiências vivenciadas por seus conselheiros durante os quatro anos de existência do Conselho, com base nas observações desenvolvidas no decorrer do trabalho de campo e na pesquisa documental selecionada, além dos dados empíricos obtidos da entrevista. Finalmente, apresentam-se as considerações finais, a partir de reflexões e observações desta realidade precisa.

## 1 SEGURANÇA ALIMENTAR: CONCEPÇÕES, CONTEXTO INTERNACIONAL E CONSTRUÇÃO DO CONCEITO NO BRASIL

As referências à segurança alimentar começaram a surgir em meados do século XX e a contextualização do enfoque da SAN, como é concebida atualmente no país, traduz-se pela evolução de um conceito em construção, com a questão alimentar relacionada com os mais diferentes tipos de interesses e a concepção envolvendo grandes disputas. Ademais, esse conceito evolui na medida em que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade (VALENTE et al., 2007).

Na análise da peculiaridade em reunir numa única noção a segurança alimentar e nutricional, duas dimensões inseparáveis são contempladas de fato: a disponibilidade e a qualidade de alimentos. Alguns recorrem ao anglicismo para diferenciar a disponibilidade física, *food security*, da qualidade dos alimentos em termos da inocuidade para o consumo, *food safety*. Nessa circunstância, chega-se mesmo a afirmar que tendo o sistema produtivo superado as restrições na disponibilidade de bens, as questões relevantes de segurança passaram a se localizar na prevenção dos riscos à saúde pelo consumo de alimentos<sup>2</sup>.

Outra circunstância peculiar da concepção de segurança alimentar está no significado forte do vocábulo segurança. Maluf (2007, p. 19) associa esse termo à primeira proposta de uma política de segurança alimentar para o Brasil, em virtude desta ter surgido no Ministério da Agricultura, no ano de 1985, sendo inevitável,

---

<sup>2</sup> A noção de segurança alimentar nos países avançados é tratada sob essa conotação, ou seja, contempla a produção e a qualidade dos alimentos, ocorrendo principalmente nos Estados Unidos da América e na atual União Européia (MALUF, 2007).



portanto, “o contraponto com o ideário da segurança nacional, utilizado pelo recém-findo regime militar, que justificaria o regime de opressão ainda vigente no país”.

Ainda se fez alusão ao termo segurança alimentar quanto à possibilidade de se ter recorrido ao espanholismo, *seguridad alimentaria*, como em seguridade social. Mas este caminho terminou por não acontecer e, no Brasil, consagrou-se a expressão segurança alimentar.

Segundo Maluf (2007), uma consideração que faz da segurança alimentar uma noção de distintas significações e meios para sua efetivação é ser ela usada para definir um objetivo de política pública, sendo pouco provável uma compreensão única a respeito. Os avanços na construção dessa noção, embora mostrem um significado abrangente, deixam claro que o objetivo da SAN implica atribuir ao vocábulo segurança significado distinto dos já mencionados, em especial por recorrer à ótica dos direitos humanos, apresentando-se com o seguinte enfoque:

A segurança alimentar e nutricional é um objetivo de ações e políticas públicas subordinado a dois princípios que são o *direito humano à alimentação adequada e saudável* e a *soberania alimentar*. A vinculação, a esses princípios, e a intersetorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da “segurança alimentar” por governos, organismos internacionais e representações empresariais, vinculadas às grandes corporações e ao “agronegócio” (MALUF, 2007, p. 19).

Contudo, o desenvolvimento da noção de segurança alimentar, no âmbito internacional, tem como uma das suas referências principais o período final da II Guerra Mundial, quando se acentuou bastante a preocupação com o combate à fome no mundo contemporâneo, com destaque para a criação de organismos

internacionais dedicados direta ou indiretamente à questão alimentar. Entre estes, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), instituída em 1945, e a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1948, tiveram as bases da sua criação lançadas na Conferência das Nações Unidas sobre Alimentos e Agricultura, realizada em Hot Springs, na Virgínia (EUA), no ano de 1943. A convite do presidente Franklin Roosevelt, os países aliados reuniram-se para traçar planos e ações, tanto imediatas como de médio prazo, relacionadas a alimentos e à agricultura, no cerne da reconstrução posterior ao final do conflito (TAKAGI, 2006; MALUF, 2007). Muitos pontos abordados nessa Conferência ainda estão presentes nos debates atuais, mais precisamente no tocante à regulação da produção e ao papel dos acordos comerciais internacionais (MALUF, 2007).

Na década de 1970, após a ocorrência de uma crise alimentar profunda, a FAO promoveu a realização da I Conferência Mundial de Alimentação, em 1974. Os prognósticos alarmistas da época levaram ao lançamento de um conceito de segurança alimentar mundial e à criação do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, em 1976. Em decorrência desses acontecimentos consolidou-se o enfoque central da necessidade de fazer crescer a produção mundial de alimentos para enfrentar a carestia e a fome, acompanhada da montagem de um sistema internacional de ajuda alimentar e de coordenação das reservas de grãos.

Nos anos de 1980 os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, e resultaram na queda de preços. Embora os alimentos tenham passado a ser colocados no mercado sob a forma industrializada, não houve a eliminação da fome. Nessa

década, reconhece-se que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, tais como renda e terra (VALENTE et al., 2007).

Apesar de se reconhecer a importância conferida às condições de acesso aos alimentos, este fato não impediu que o foco principal da FAO permanecesse concentrado nos problemas relativos à estrutura produtiva dos sistemas alimentares e à disponibilidade agregada de alimentos. Nesse sentido, é característica dos anos 1980 uma formulação difundida pela FAO, particularmente com ampla repercussão na América Latina, que imprime à segurança alimentar cinco atributos da produção de alimentos: suficiente, para atender às necessidades da população; estável, no sentido de compensar as oscilações da oferta de produtos; autônoma, em relação ao exterior ou aos países extrabloco; equitativa, por contemplar os diversos tipos de agricultores e setores sociais; e sustentável, no uso dos recursos naturais. Dessa formulação derivou um conjunto de orientações priorizando a pequena e média agricultura de base familiar, o comércio local e a integração dinâmica com a agroindústria alimentar (MALUF, 2007).

No plano internacional, com a realização da Conferência Internacional sobre Nutrição e da Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma, nos anos de 1992 e 1996, respectivamente, a dimensão nutricional foi associada à preocupação com problemas de segurança alimentar e à fome no mundo, resultando em manifestações definidas mais claramente nas formulações das políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional (LEON et al., 2004).

Na Cúpula Mundial de Alimentação, 200 países se reuniram e comprometeram-se a “erradicar a fome”, tendo como objetivo imediato reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com a fome (FAO, 2005). Em seu documento final, as metas específicas estabelecidas para a erradicação da fome no planeta foram conferidas com a mesma prioridade que a mitigação da pobreza. Nesse contexto, a insuficiência permanente de alimentos, em quantidade e qualidade adequadas para satisfazer às necessidades energéticas de toda a população com subnutrição, encontra sua manifestação mais grave na desnutrição infantil (LEON et al., 2004).

Na América Latina e Caribe, a insegurança alimentar e a fome estão estreitamente associadas à pobreza extrema, muito embora não se possa confundí-las. Uma alimentação insuficiente para o desenvolvimento de uma vida normal e inadequada, sob o ponto de vista nutricional, afeta não somente aqueles que vivem em situação de extrema pobreza, mas também as camadas mais amplas da sociedade e os grupos residentes em determinadas áreas ou regiões de cada país. Entre as carências enfrentadas pela população que vive em pobreza extrema, a falta de acesso a alimentos é, por suas conseqüências, a mais grave e urgente de erradicar. O reconhecimento da importância de eliminar as situações mais extremas aparece no primeiro Objetivo do Desenvolvimento da Declaração do Milênio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Os objetivos do Desenvolvimento do Milênio compreendem as metas de redução da fome fixadas na Cúpula Mundial sobre Alimentação de 1996, constituídas em um plano de ação destinado principalmente aos países que enfrentam os mais agudos desafios do desenvolvimento. A importância crítica da redução da fome como meta explícita do primeiro objetivo do milênio tem sido considerada como condição essencial para conseguir os demais ODM (FAO, 2005).

A partir de conquistas no plano internacional, consolida-se, no início da década de 1990, forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, de forma progressiva, a segurança alimentar começou a ser entendida como uma possível estratégia para garantir a todos esse direito.

Entendido tanto pelo direito a estar livre da fome quanto pelo acesso à alimentação saudável, o DHAA é um dos direitos humanos fundamentais previstos no ordenamento jurídico internacional e nacional (BRASIL, 2005).

Como direito básico, a alimentação adequada está prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela ONU, em 1966. As obrigações legais às nações, no Pacto, visam à responsabilização internacional em caso de violação dos direitos por ele consagrados. A realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos no ano de 1993, em Viena, reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos e, junto com a Cúpula Mundial de Alimentação, de Roma, organizada pela FAO, em 1996, associaram o DHAA à garantia da segurança alimentar e nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir a todos o DHAA (VALENTE et al., 2007).

No nível nacional, o Estado brasileiro, ao integrar todas as convenções internacionais de direitos humanos, comprometeu-se a garantir este direito

fundamental. Embora não tenha sido mencionado pelo art. 6º da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais, o direito à alimentação é previsto por meio de interpretação sistemática de diversos artigos desta Constituição. A obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger e efetivar esse direito, em articulação com os outros direitos humanos foi incorporada à legislação brasileira pela ratificação do PIDESC, em julho de 1992, sob a forma de decreto legislativo (BRASIL, 2005). Além disso, a oficialização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) pelo Ministério da Saúde, em 1999, considera a alimentação e nutrição direitos humanos fundamentais como base conceitual para a elaboração e implantação de programas, projetos e atividades em alimentação e nutrição no setor da saúde (COITINHO, 2002).

Portanto, a evolução do conceito de SAN aproxima-se cada vez mais da abordagem do DHAA, porém, mais do que no cenário das ações, as mudanças nessa direção ainda são políticas e ideológicas. No Brasil, essa questão conceitual conta com um debate em curso há pelo menos vinte anos e vem sendo utilizada como referência a uma estratégia ou política nacional de SAN, na qual a sociedade civil e outros atores sociais, por sua vez, exercem papel fundamental nas conquistas até então alcançadas.

### **1.1 A construção do conceito de SAN no Brasil**

No Brasil, a construção da noção e as peculiaridades da apropriação e desenvolvimento conceitual, resultantes no enfoque atual da SAN, vinculam-se à antiga tradição de tratamento da problemática alimentar na América Latina. Nesse sentido, a referência brasileira parte do pensamento de Josué de Castro, o qual, ao

mesmo tempo em que valorizava a consolidação de uma visão científica da alimentação, buscava também incluí-la na agenda dos problemas prioritários do país (MAGALHÃES, 1997).

Castro (2004) entendia o problema da alimentação como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. Sua análise voltava-se, principalmente, para o que chamou de fome coletiva parcial, relacionada à falta permanente de determinados elementos nutritivos nos hábitos regulares de alimentação, mais do que a fome total ou inanição, comumente manifestada nas áreas de miséria extrema. Indignava ao estudioso e pesquisador da problemática alimentar brasileira ser este um país em fase de desenvolvimento autônomo e acelerada industrialização que não se libertava da fome e da subnutrição. Como observado, as características da má alimentação que o incomodavam, apesar de distinções em seu grau de incidência e formas de manifestação, se mantêm, até os dias de hoje, como uma das principais referências dos traços das condições de insegurança alimentar da população brasileira.

A fome e suas dimensões, parcial e coletiva, são uma realidade para muitos povos. Com espantosa inclemência, as fomes coletivas assolam inúmeros países. Mas, além disso, a fome endêmica em massa é um flagelo persistente em diversas partes do mundo, e o que faz dessa fome disseminada uma tragédia ainda maior é o modo como acabamos por aceitá-la e tolerá-la como parte integrante do mundo moderno (SEN, 2000).

Conforme menciona a literatura, a forma como é retomada a discussão do problema alimentar no país, em meados dos anos 1980 e início da década de 1990, torna a evolução do conceito de segurança alimentar no Brasil inseparável das lutas da população brasileira contra a fome, pela democratização da sociedade e pela construção de um país com mais equidade e justiça econômica e social (VALENTE, 1997).

No ano de 1985, em meio ao crescimento da mobilização da sociedade brasileira, o objetivo da segurança alimentar constou, pela primeira vez, dos elementos definidores de uma proposta de política de abastecimento alimentar. Formulada por uma equipe de técnicos, a convite do Ministério da Agricultura, essa proposta teve poucas conseqüências práticas à época. A utilização da noção de segurança alimentar assemelhava-se à versão latino-americana, concebida da definição geral da FAO, bastante distinta da concepção adotada nos países centrais, como já mencionado. Até então, o conceito vigente no país limitava-se a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, principalmente a desnutrição infantil confiada à vigilância alimentar e nutricional (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1995).

Como uma das primeiras iniciativas dessa discussão, se destacam ainda os acontecimentos integrantes da VIII Conferência Nacional de Saúde, quando a participação popular foi definitivamente introduzida nas políticas de saúde pública no Brasil. Nesse clima de discussão social sobre o projeto institucional do Sistema Único de Saúde (SUS), ratificado na Constituição de 1988, e que trazia entre os temas abertos ao debate a questão da participação popular reivindicada pelo movimento social ligado à saúde (GUIZARDI et al., 2004; LUZ, 1994), realizou-se a I



Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN). Tomaram parte desse evento profissionais das áreas relacionadas com a alimentação e nutrição de todo o país, além de representantes de entidades sindicais e populares. Iniciou-se, então, um processo de amplo debate sobre a questão alimentar e nutricional brasileira, inserida no contexto dos problemas de saúde pública do país (PELIANO, 1988).

Na I CNAN, realizada em 1986, foram lançadas várias proposições como a criação e organização do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um sistema de segurança alimentar e nutricional, com vistas à formulação da PNAN. Mas só no ano de 1999 a segurança alimentar foi contemplada na PNAN, no âmbito do Ministério da Saúde, incluindo o DHAA como um princípio norteador das suas ações (VALENTE; BEGHIN, 2006).

Apesar da discussão do tema da fome não ser novo no Brasil, foi a partir da década de 1990 que se alcançaram os avanços mais significativos na compreensão da questão da SAN, com a mudança de enfoque do combate à fome e à desnutrição, pela busca da afirmação do objetivo de garantir segurança alimentar para todos.

Em 1991, divulgou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo Governo Paralelo<sup>4</sup>, com a mesma matriz daquela de 1985, a qual concebia a retomada do crescimento econômico e a implementação de políticas de regulamentação dos mercados como determinantes da segurança

---

<sup>4</sup> O Governo Paralelo foi uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, em 1990, com vistas a gerar propostas alternativas de governo.

alimentar. Por ser acrescida de contribuições no campo da saúde e da nutrição, ampliou-se o alvo do conceito. Isto implicou a seguinte formulação:

A segurança alimentar é o estágio de um objetivo estratégico de governo que nuclearia as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos, incorporando a perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo a tais políticas, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos, e estímulo a práticas alimentares saudáveis, bem como um conjunto de outras medidas no campo da saúde e da vigilância nutricional (MALUF, 2007, p.82).

Logo após ser lançada, a referida proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) teve repercussões restritas. Mas, no início de 1993, foi assumida pelo governo do então Presidente Itamar Franco, e serviu de fundamentação para a instalação do CONSEA. Este promoveu, no ano de 1994, a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA). Mencionado evento teve como antecedente o processo de discussão da problemática alimentar em todo o país, visando à conscientização da dimensão assumida pela fome por toda a nação.

Nesse período, o objetivo maior da segurança alimentar concentrou-se no atendimento às necessidades básicas da população brasileira, tendo como requisitos fundamentais: uma produção de alimentos suficiente, estável, autônoma, sustentável e equitativa; uma adequada rede de armazenagem e eficientes sistemas de beneficiamento, processamento, distribuição e comercialização de alimentos; além de políticas governamentais de suplementação alimentar para o atendimento à população que vive com insuficiência de renda (FRANCO; BARROS; GARCIA, 1994). E o conceito, para essa finalidade, foi assim formulado:

Segurança Alimentar e Nutricional é garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e 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 (VALENTE, 1997, p. 26).

A partir desse enfoque, consolida-se o entendimento conceitual da segurança alimentar com base na articulação das duas dimensões: alimentar e nutricional. A dimensão alimentar, em referência aos processos de disponibilidade dos alimentos, à produção e ao acesso. A dimensão nutricional, em respeito direto à escolha, ao preparo e ao consumo alimentar, estabelecendo sua relação na utilização biológica do alimento com a saúde.

Iniciada em 1995, a conjuntura governamental subsequente recupera alguns princípios da questão da segurança alimentar presentes na administração pública, mas o tema perde a centralidade como eixo estratégico de governo, articulador e integrador de políticas setoriais, com o enfoque do combate à pobreza ganhando destaque (BURLANDY, 2003).

A nova política social passa então a ser implementada pelo Programa Comunidade Solidária (PCS)<sup>5</sup>, o qual se propõe a introduzir na esfera pública novas formas de gerenciamento de programas sociais para evitar o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações, defendendo a articulação das ações públicas com a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais. Configura-se, então, como um sistema composto por um

---

<sup>5</sup> Instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria no país. Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país Ruth Cardoso.

Conselho Consultivo, uma Secretaria Executiva, os ministérios setoriais e os interlocutores estaduais, em interação permanente, com a missão de racionalizar o uso dos recursos disponíveis, financeiros, humanos, administrativos e organizacionais (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995).

Não fosse a resistência dos movimentos já consolidados, decididos a dar continuidade ao processo de participação da sociedade no combate à fome, junto aos comitês de solidariedade da população, em parceria com empresas estatais e privadas, teria ocorrido um grande esvaziamento no trato das questões relativas à segurança alimentar no Brasil. No entanto, registrou-se nesse período um avanço significativo na elaboração de questões conceituais pelo grupo de trabalho formado por especialistas do governo e da sociedade, que redigiu o documento brasileiro enviado à Cúpula Mundial de Segurança Alimentar, ocorrida em Roma, em 1996.

Como consequência desse trabalho, realizado por integrantes do governo e da sociedade, foram formadas as bases do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), oficialmente criado no ano de 1998. Em virtude da sua composição ampla e intersetorial, o FBSAN colaborou de maneira incisiva para a construção do conceito nacional de segurança alimentar e nutricional (VALENTE; BEGHIN, 2006), enquanto contribuía para a mobilização da sociedade em torno do tema com a elaboração de políticas de SAN e a reinserção da temática na agenda nacional, estadual e municipal.

Em 2003, o desafio da fome volta a encontrar espaço na agenda brasileira com o Programa Fome Zero, lançado pelo Presidente da República, como prioridade

da sua gestão. As ações do PFZ relativas ao combate à fome e a miséria reavivaram a polêmica sobre o número de famintos e desnutridos existentes no país, e também quanto às medidas mais eficazes para enfrentar esses problemas. Diante das críticas e discussões surgidas, diferentes visões dessa complexa problemática fizeram parte de várias publicações acadêmicas. Nestas os autores provocavam a busca por um consenso técnico e político sobre o que se define como fome, insegurança alimentar, desnutrição e pobreza.

Segundo Monteiro (2003), a fome, a desnutrição e a pobreza são problemas de natureza, dimensão e tendências muito distintas no Brasil, comportando soluções com escala, investimentos e conteúdos diversos. Contudo, conforme considera, as iniciativas ou ações que combatam eficientemente a pobreza serão obviamente de enorme valia para a luta contra a desnutrição. Nesse sentido, como mostra a experiência nacional e internacional, a intensificação dos investimentos em educação, saneamento ambiental e cuidados básicos de saúde serão essenciais para se alcançar a tão necessária erradicação da desnutrição. Quanto à luta contra a fome ou ao que resta desse problema no país, igualmente se beneficiará do combate à pobreza.

Considerando-se que o diagnóstico da segurança alimentar apontou o problema alimentar brasileiro assentado na absoluta falta de poder aquisitivo por parte de quase um terço da população, Belik (2003) analisa a abordagem da SAN na ampliação do estreito quadro de programas sociais tradicionais. Para tanto, partiu do princípio segundo o qual a população em situação de risco pode ser superior àquela normalmente identificada. Consoante evidenciou, as políticas de SAN devem

trabalhar a necessidade de dar acesso a alimentos aos grupos inseguros, atendendo às dimensões da quantidade, qualidade e regularidade no consumo destes.

No entendimento de Valente (2003), o estabelecimento de políticas públicas conseqüentes, possíveis de levar à superação da fome e da desnutrição, exige um esforço de integração e articulação de ações governamentais, e destas com as iniciativas da sociedade civil. É preciso, pois, se partir da re-pactuação política e técnica dos conceitos básicos de fome, desnutrição, pobreza e mesmo alimentação e nutrição, como direitos humanos, e não só da redefinição das linhas de pobreza. Com uma visão voltada ao crescente protagonismo político e cultural das classes populares, nas diferentes esferas da vida brasileira, assim trata dessa questão conceitual:

Os conceitos a serem utilizados neste novo momento têm que incorporar o olhar e a visão do mundo daqueles que vivem a realidade da fome e exclusão, enriquecendo a discussão e rompendo com as barreiras corporativistas impostas pela academia e pela tecnocracia. Somente a partir desta nova compreensão da realidade poderemos mensurar de forma mais aproximada as condições de fome e desnutrição do nosso povo, desenvolver políticas adequadas e monitorar seu impacto (VALENTE, 2003, p. 59).

De modo geral, as definições operacionais de pobreza levam em conta a renda, monetária e não monetária, das famílias e uma linha de pobreza, nível crítico de renda, baseada no custo estimado de uma cesta básica. São contabilizadas, as famílias cuja renda seja inferior à linha da pobreza; e quando se aseia apenas no custo da alimentação, fala-se em pobreza extrema, indigência ou mesmo segurança alimentar (MONTEIRO, 2004).

Ao se pronunciar a respeito do assunto, Rocha (2004) apresenta pontos de consenso sobre a situação de pobreza e sua relação com as políticas públicas. Como adverte, é essencial ter como pressuposto de qualquer iniciativa ser a pobreza uma síndrome de carências diversas, cujo entendimento não pode se restringir à insuficiência de renda. Ademais, a família deve ser a unidade de referência para o direcionamento de ações integradas, de modo a maximizar os resultados em termos de bem-estar do grupo como um todo.

Conforme se apresenta o quadro dessas implicações no cenário brasileiro, as conclusões pautadas no ensaio de Monteiro (2004) vêm auxiliar nas discussões em torno da dimensão da fome e da desnutrição, como equivalentes entre si ou meros sinônimos de pobreza, uma antiga polêmica brasileira provocada em torno da discussão do PFZ:

A pobreza, medida pela insuficiência de renda, alcança mais de um quarto da população brasileira e dissemina-se por todas as regiões e áreas do país, afligindo, entretanto, em particular, as populações do Norte e Nordeste e, ainda mais particularmente, a população rural dessa última região. A desnutrição, medida pelo retardo do crescimento infantil, alcança cerca de 10% das crianças do país e se distribui no território nacional de forma semelhante à pobreza, ainda que com diferenças regionais mais intensas. Na região em situação mais favorável, como as áreas urbanas do Centro-Sul, a ocorrência de crianças de baixa estatura é rara e sua frequência é apenas pouco superior à observada em países desenvolvidos enquanto na região em situação menos favorável, o Nordeste Rural, o problema alcança uma em cada quatro crianças, condição que aproxima essa região dos países mais pobres do mundo. Diferenças regionais quanto ao poder aquisitivo das famílias não explicam inteiramente o excesso relativo de desnutrição infantil no Norte e Nordeste e nas áreas rurais dessa última região [...] Séries históricas de indicadores de pobreza apontam declínio intenso do problema nos anos 1970, acompanhando o crescimento exuberante da economia nacional, e declínios muito modestos, ou mesmo estagnação, nos anos 1980 e 1990, acompanhando o crescimento medíocre do país. Indicadores da desnutrição apontam declínio substancial do problema nos anos 1970 e 1980 e evolução ainda mais favorável nos anos 1990, a qual pode ser atribuída, quase inteiramente, à ampliação de serviços básicos de saúde, rede pública de água potável e aumento da escolaridade das mães. Indicadores da fome ou da deficiência energética crônica apontam declínio intenso do problema nos anos 1970 e 1980 e declínios de menor magnitude nos anos 1990. Projeções das mais recentes quanto a desnutrição infantil indicam que o problema poderá ser controlado no Centro-Sul urbano em alguns poucos anos, mas que se

nada for feito, o problema persistirá no restante do país por muito tempo: por mais de dez anos no Nordeste urbano, 28 anos no Norte urbano, 32 anos no Centro-Sul rural e por mais 62 anos no Nordeste rural. Projeções análogas para a deficiência energética crônica indicam que o problema já teria sido virtualmente controlado em todo o Sudeste e nas áreas urbanas da região Nordeste, sendo o Nordeste Rural o único território que ainda poderia ser considerado vulnerável ao problema (MONTEIRO, 2004, p. 93-94).

Tal como sustentado pelo mesmo autor, as diferenças identificadas na magnitude, distribuição e evolução da pobreza, da desnutrição e da fome confirmam os dados apresentados e, ao mesmo tempo, podem determinar implicações importantes na definição de prioridades, conteúdos e alvos para políticas públicas.

Situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser identificadas a partir de problemas os mais distintos, desde a fome, até a desnutrição, obesidade, sobrepeso, doenças geradas pela alimentação inadequada e consumo de alimentos prejudiciais à saúde e outros mais. Estudos qualitativos, realizados na Universidade de Cornell (EUA), durante a década de 1980, abordaram a dimensão subjetiva da insegurança alimentar e nutricional, investigando como os indivíduos se percebem em (in) segurança alimentar. Tais estudos procuravam abarcar os componentes, físico, ato de sentir fome, e psicológico, medo da fome, e serviram de base para o desenvolvimento de um questionário no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, nos anos 1990 (SICOLI, [1990?]). O Brasil passou recentemente por um processo de adaptação desse método, resultando na elaboração e validação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

A validade da EBIA foi confirmada em cinco regiões do país, percorrendo neste processo etapas qualitativas e quantitativas de investigação (CORRÊA et al., 2004), e depois incorporada à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios



(PNAD). Isto permitiu ao IBGE, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), informar sobre a condição de segurança alimentar nos domicílios brasileiros, além de detectar e dimensionar pela primeira vez, em todo o território nacional, os problemas de insegurança alimentar e da sua manifestação mais severa, ou seja, a fome.

Consoante os resultados mostraram, entre os cerca de 40% da população brasileira moradora em domicílios com algum grau de restrição alimentar, 18% manifestaram Insegurança Alimentar Leve, 14,1% Insegurança Alimentar Moderada e outros 7,7% tinham Insegurança Alimentar Grave. Este último correspondeu a cerca de 14 milhões de brasileiros e 6,5 % dos domicílios do país. Além de disponibilizar, pela primeira vez, um indicador direto sobre segurança alimentar (SA) da população no contexto dos domicílios, estabeleceu-se a relação da SA com outros indicadores sociais, pois o acesso adequado aos alimentos, mesmo quando dependente da renda, não se resume a ela. Outras condições como gênero, raça ou cor, acesso à escola e até mesmo situação de residência, são condições que limitam as famílias ter acesso à alimentação adequada (IBGE, 2006).

Como um método de medida direta de (in) segurança alimentar, sob os aspectos físico e psicológico, a utilização da EBIA no inquérito da PNAD mostrou-se um recurso valioso e eficiente para desvelar especificidades da restrição alimentar experimentada por muitos brasileiros, embora o conceito da SAN contemple dimensões não restritas tão-somente ao acesso adequado aos alimentos.

A essa altura dos acontecimentos, o entendimento da SAN tramitava no Congresso Nacional com o Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (PL nº 6.047/2005), aprovado e sancionado pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006.

O conceito de SAN reafirmado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)<sup>6</sup> mantém as dimensões incorporadas por ocasião da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda-PE, em março de 2004. Como instrumento jurídico, a LOSAN constitui um avanço importante, pois considera a promoção e garantia do DHAA um objetivo e meta da política de SAN, conforme se apresenta na atual concepção:

A Segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como bases práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, art. 3).

Na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007, p. 12), realizada de 3 a 6 de julho de 2007, reafirmou-se o objetivo da SAN como:

Uma concepção abrangente de desenvolvimento sócio-econômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil, geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e à saúde.

A busca desse objetivo requer ser a política de SAN orientada por seis diretrizes integradoras dos diferentes setores de governo e da sociedade civil: (i)

---

<sup>6</sup> Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. (ANEXO A)

promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável; (ii) estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentável de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; (iii) instituir processos permanentes de educação e capacitação em SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada; (iv) ampliar e coordenar as ações de SAN para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto nº 6040/07; (v) fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulador às demais políticas de SAN; (iv) promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional em âmbito alimentar (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007).

Como evidenciado, as deliberações aprovadas na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2007) constituem um conjunto de ações e programas prioritários de competência de setores diferentes do poder público, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Para seu planejamento e implementação, no entanto, tornam-se imperativos a participação da sociedade civil organizada e o cumprimento do requisito fundamental para a viabilização da política, ou seja, a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN).

Formalmente, o SISAN está instituído pela LOSAN, a qual dedica todo o capítulo II do seu texto para a sua estruturação básica. Segundo prevê o art. 7º, o DHAA será alcançado mediante ação coordenada pelos seguintes integrantes da sua estrutura: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o CONSEA Nacional; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; os governos, órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e

Municípios; as instituições da sociedade civil e da iniciativa privada que atuem em SAN e desejem integrar o sistema (CONSEA, 2006).

Nesse contexto, o papel dos CONSEAs, nacional, estaduais e municipais, juntamente com a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é assumir a participação social no SISAN. Para se compreender a LOSAN (CONSEA, 2006), ressalta-se a importância do conhecimento de alguns conceitos (APÊNDICE B).

Conforme se apreende deste capítulo, o Brasil tem um acúmulo significativo de debates e mobilizações em torno do tema da fome e da segurança alimentar, com considerações, sobretudo, a partir da década de 1940, cujo marco são os estudos de Josué de Castro, em sua obra clássica Geografia da Fome. Existe particular engajamento e preocupação da sociedade civil com o tema, a ponto do conceito de SAN constante na LOSAN ter sido formulado de acordo com contribuições dos movimentos sociais e governos ao longo do processo de desenvolvimento da noção no país. O FBSAN cumpriu papel decisivo na formulação da definição, a qual foi posteriormente aprovada na II CNSAN, ocorrida em 2004, em Olinda (PE). Com a realização da III CNSAN, em 2007, segundo reafirmou-se, a concepção da SAN, em sua abrangência, tem o propósito de dotá-la de características que a colocam entre as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país.

## **2 A SEGURANÇA ALIMENTAR EMERGE NA AGENDA POLÍTICA**

Como referência das políticas nos vários níveis da administração pública no Brasil, a noção de segurança alimentar ganha espaço, inicialmente, nos organismos estaduais e municipais de agricultura e abastecimento. Nos anos 1990, diversas iniciativas e eventos se sucederam, e a discussão do Governo Paralelo do PT sobre o que seria uma política de segurança alimentar tornou-se a referência fundamental da inclusão dessa questão na agenda nacional (BELIK, 2004).

O trabalho com essa proposição intensificou-se nos anos 2000-2001, a cargo do Instituto Cidadania, e culminou com a criação do Programa Fome Zero (INSTITUTO CIDADANIA, 2001), apresentado em outubro de 2001 no Senado Federal, tornando-se um programa de governo em 2003. A seguir, contextualiza-se a trajetória.

### **2.1 As primeiras tessituras: CONSEA, 1993-1994**

No ano de 1992 principia intensa mobilização da sociedade civil brasileira, com base na forte articulação entre o Fórum de Ciência e Tecnologia e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). O sociólogo Herbert José de Souza, conhecido como Betinho, assumia a condução do debate sobre a alternativa pública, como uma saída diante do falso dilema: privado *versus* público (SPITZ, 1998).

Nesse processo de reorganização das forças da sociedade civil e de retomada da participação popular, tem início o Movimento pela Ética na Política (MEP), com larga representação nacional, e que levou ao *impeachment* do

Presidente Fernando Collor de Mello. Logo em seguida, assume a Presidência da República Itamar Franco, tendo Betinho como interlocutor no encaminhamento de todos os desdobramentos da Ação da Cidadania<sup>7</sup>.

A Ação da Cidadania inspirou-se na ética e a grande novidade partiu da Campanha contra a Fome e a Miséria, articulada por amplos setores da sociedade civil brasileira, e baseada na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também, apontar o rumo do Estado e do mercado (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1995).

Mencionada campanha contou com amplo apoio da mídia, de formadores de opinião, artistas e intelectuais. Estes, mediante apelo aos laços de solidariedade social, organizam e disseminam comitês em todo o Brasil, no campo e nas cidades, congregando cidadãos e organizações vinculadas a igrejas, associações de bairros, lugares de trabalho, universidades, organizações não-governamentais e empresas estatais. Para essas organizações, os princípios de solidariedade, descentralização, autonomia, pluralismo e a superação do corporativismo constituem ingredientes fundamentais na gestação de um novo estado de fermentação social (FRANCO<sup>8</sup>, 1994 apud BRAGA, 1996).

A partir da articulação dos comitês foi criado em agosto de 1993 o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), como uma rede de mobilização nacional que, inicialmente, reunia trinta organizações com

---

<sup>7</sup> A Ação da Cidadania é a forma abreviada da Campanha contra a Fome e a Miséria e pela Vida, um movimento inspirado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho.

<sup>8</sup> FRANCO, A. **A ação cidadã na nova realidade política brasileira**. Brasília: Instituto de Política. 1994.

representação nacional. Ao longo dos anos foi crescendo e se estruturando como uma importante rede de ação cidadã. Atualmente a Rede Mobilizadores COEP chega a atingir 35 mil pessoas cadastradas, do Brasil e de outros países, mantendo um padrão de funcionamento em âmbito nacional que procura associar suas ações na área social a outras redes ou organizações engajadas em iniciativas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social (COMUNIDADES, ORGANIZAÇÕES E PESSOAS - COEP, 2006).

Como se pode notar, o grande impulso e a grande mobilização popular em torno da questão alimentar brasileira no início dos anos 1990 não decorreram, pois, de uma ação governamental, mas da Campanha da Ação da Cidadania encabeçada por Betinho, que estabelece, no cenário da realidade social, um paradigma organizativo inovador (BRAGA, 1996).

Conforme Magalhães (2002), ao analisar a relação dos Comitês da Fome com o Estado e com as instituições públicas numa perspectiva de construção de parcerias, a campanha da fome surge, assim, para recriar laços sociais independentemente do mercado e do Estado e, ao mesmo tempo, oferecer alternativas de ações de combate à pobreza ante o Estado ineficiente na contenção de desigualdades.

Em fevereiro de 1993, lideranças do PT apresentaram ao Presidente Itamar Franco a solicitação de uma política de segurança alimentar a ser desenvolvida a partir da criação de um CONSEA, com o imperativo de incluir a fome na agenda política. Esta atitude justificava-se, imediatamente, pelo crescimento da

miséria, agravada pela estagnação econômica dos anos 1980 e do progressivo aumento da desigualdade social (BETTO, 2003).

Em março de 1993 o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) publica o Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, o qual, por meio de dados dos Censos Demográficos de 1990 e 1991, da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios e com uma metodologia desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), estimava em 32 milhões o número de indigentes no país, mais de 20% da população, que em 1990 era de aproximadamente 147 milhões de pessoas (PELIANO, 1993).

O impacto político desses dados foi extremamente significativo, como um diagnóstico que serviu de base à elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Fundamentado na proposta de segurança alimentar já existente, o Plano inaugura uma nova forma de enfrentamento do quadro social, norteadas pelos princípios da descentralização, solidariedade e parceria entre Estado e sociedade. Sua essência residiu na implementação conjunta, interdependente e coordenada de diversos programas setoriais, associada a melhorias gerenciais na sua execução, no sentido de ampliar os resultados a serem obtidos com os recursos disponíveis (PRESIDÊNCIA<sup>9</sup>, 1993, apud BURLANDY, 2003).

Na gestão governamental do Presidente Itamar Franco (1992-1994), adquire visibilidade a proposta de integração intersetorial surgida a partir do

---

<sup>9</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano de combate à fome e a miséria**: princípios, prioridades e mapa das ações de governo. Brasília, 1993.



Conselho Nacional de Segurança Alimentar<sup>10</sup>, criado para articular as três instâncias do governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil, representada por membros dos movimentos sociais e ONGs, na revisão dos programas federais que haviam sobrevivido ao governo anterior, e no projeto emergencial para o combate à fome e a miséria.

No âmbito dos programas de alimentação e nutrição foram priorizados aqueles com relacionados mais diretamente ao combate à fome e à miséria. Também foram priorizadas as medidas concretizadas a partir da descentralização da merenda escolar e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), bem como da distribuição de estoques públicos de alimentos a populações carentes, como os assentamentos rurais. Incluíram-se, ainda, iniciativas à geração de emprego e renda e ações em prol da criança e do adolescente.

Diante dessas iniciativas governamentais, a articulação intersetorial sobressai como desafio a ser enfrentado. Ao citar, como exemplo, os espaços institucionais articuladores, que despontaram no campo da política da alimentação e nutrição, estes não chegaram a se consolidar, mas o CONSEA constituiu, pela primeira vez, uma arena de aproximação, tanto entre setores de governo, quanto com a sociedade. Desse modo, possibilitou a coexistência entre práticas de concertação política e controle social (BURLANDY, 2003).

---

<sup>10</sup>O Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi instituído pelo Decreto nº 807, de 24/4/1993, como um órgão de natureza consultiva, composto por 29 membros, dos quais oito eram ministros de Estado e 21 representantes de entidades e ou personalidades da sociedade civil organizada. Destes últimos, dezenove foram indicados pelo MEP. Esse Conselho foi vinculado à Presidência da República e teve como presidente Dom Mauro Morelli, bispo da Diocese de Duque de Caxias, Estado do Rio de Janeiro.

Porém o destaque da atuação do CONSEA no campo da política ganha maior visibilidade ao convocar a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada nos dias 27 e 30 de julho de 1994, que reuniu cerca de 2 mil pessoas, delegados e observadores da sociedade civil das mais distintas filiações. O processo da sua preparação teve início nos municípios, alcançou todos os Estados e culminou na Conferência Nacional. Do encontro, emergem pela primeira vez no país as diretrizes para a política de SAN, uma referência fundamental para tudo o que daí em diante foi formulado sobre o tema (CONSEA, 2004).

O debate em torno do tema é ricamente alimentado no curso de um cenário fértil de idéias e de iniciativas políticas e a SAN assume *status* de um projeto integrador das ações intersetoriais. Como mostra a literatura, a articulação intersetorial é o ingrediente fundamental para o sucesso de uma política que se operacionaliza por meio de uma rede de programas que atravessam diferentes dimensões da cadeia alimentar e nutricional (PESSANHA<sup>11</sup>, 1998; MALUF<sup>12</sup>; MENEZES; VALENTE, 1996 apud BURLANDY, 2003).

A I CNSA ficou reconhecida como um dos momentos mais importantes da parceria entre sociedade civil e governo, pela participação do CONSEA. Nessa ocasião, consolidou-se o seguinte entendimento:

A garantia da segurança alimentar e nutricional de toda a população deve ser um dos eixos de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil e que exige para a sua implementação uma parceria efetiva entre governo e sociedade civil, sem subordinação, onde haja respeito mútuo e complementaridade de ações (VALENTE, 1997, p. 26).

---

<sup>11</sup> PESSANHA, L. **Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro.** Tese de doutorado. Rio de Janeiro, CPDA/UFRJ.

<sup>12</sup> MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação NEPA/UNICAMP.** Cadernos de Debate. n. 4, p. 66-88.

Com o fim do CONSEA na conjuntura governamental subsequente (1995-1998), a política setorial recupera e reconfigura alguns princípios já presentes no Plano de Combate à Fome e à Miséria, a SAN perde a centralidade como eixo estratégico de governo, articulador e integrador de políticas setoriais, e a questão da pobreza assume o maior destaque (BURLANDY, 2003).

Em 1995 é criado o Programa Comunidade Solidária (PCS), e as ações de combate à fome e à insegurança alimentar são reorientadas para o âmbito do combate à pobreza. O PCS contava com duas propostas distintas e complementares: o Conselho Comunidade (CCS), cujos objetivos eram a articulação e a interlocução entre o Estado e a sociedade civil, sobretudo mediante parcerias com as organizações não-governamentais (ONGs), para a elaboração de projetos sociais; e a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária (SECS), subordinada ao CCS, que tinha uma agenda básica de implementação de programas sociais nos municípios mais pobres do país, visando ações integradas nos três níveis da federação.

Segundo Peres (2005), o CCS foi definido como espaço público, com o principal objetivo de promover canais políticos de diálogo entre governo e sociedade civil sobre temas importantes para uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil. À Secretaria Executiva do PCS cabia encaminhar as recomendações do CCS aos ministros de Estado; coordenar e articular as ações de governo no âmbito da CS; secretariar o CCS para uma implementação de uma Agenda Básica consolidada em 1996, com dezesseis programas governamentais implementados no âmbito de

cinco ministérios, com vistas a interagir as ações nos municípios de maior concentração de pobreza. A primeira gestão do CCS, 1995-1997, contava com 21 membros da sociedade civil e 10 ministros de Estado, além da presidente e da secretária executiva (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995). Em prosseguimento a essa política social, em 1999 foi criado o Projeto Alvorada, responsável pela articulação das ações governamentais de combate à pobreza. O PCS, por sua vez, reestruturou suas ações para o fomento ao desenvolvimento local sustentável, por intermédio do Programa Comunidade Ativa (ASSISTÊNCIA..., 2004).

Em continuidade ao movimento pela questão alimentar, a sociedade civil, por meio do Fórum Nacional da Ação da Cidadania e sua Secretaria Executiva Nacional, manteve uma pressão continuada sobre a Secretaria Executiva do PCS, no intuito de retomar a discussão sobre a SAN. Uma das iniciativas nesse sentido foi a constituição de um Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional, formado por representantes dos vários ministérios envolvidos em ações nessa área. Mais tarde esse Comitê, que se manteve funcionando durante os anos de 1995 e 1996, serviu de base para a constituição do Comitê Nacional de Preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Assim, diversas organizações da sociedade, além de cidadãos que se tornaram referência, mantiveram-se trabalhando nas questões relativas à SAN, valendo-se da aproximação e articulação das iniciativas em curso, como a elaboração do documento enviado à Cúpula Mundial de Alimentação de 1996. Tal processo culminou, em novembro de 1998, com a constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, integrado por uma rede de entidades e

movimentos sociais da sociedade civil organizada, congregando instituições ocupadas com essa questão.

O FBSAN constitui-se também como um espaço criado pela sociedade civil para estabelecer contatos com outros organismos e instituições da área governamental. Nesse sentido, foi ágil na articulação com governadores eleitos, ao propor a criação dos Conselhos estaduais de SAN, os quais se concretizaram em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Alagoas (CONSEA, 2004).

A partir de junho de 1999, as possibilidades de parceria da sociedade civil e a Secretaria Executiva do PCS sobre o tema da segurança alimentar reduziram-se progressivamente. Como observado, o Comitê que deu seguimento aos preparativos para a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 nunca mais foi convocado e todas as negociações feitas anteriormente, a exemplo da revisão do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), foram suspensas, mesmo sem se apresentar nenhuma justificativa plausível (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Se a SAN não é um tema novo, em 2003, no governo federal, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, passa a ser considerada uma questão prioritária na agenda social governamental. A institucionalidade do Programa Fome Zero levou à criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)<sup>13</sup> e à recriação do CONSEA Nacional, como os primeiros atos da primeira gestão desse governo.

---

<sup>13</sup> O MESA foi criado como um gabinete extraordinário, com estatuto ministerial, localizado na Presidência da República.

## **2.2 A conjuntura atual: reinstalação do CONSEA Nacional (2003) e os CONSEAs estaduais**

A retomada das discussões sobre a SAN no Brasil inicia-se com a implantação da política, em janeiro de 2003, a partir do lançamento do Programa Fome Zero, do governo federal (TAKAGI, 2006). A nova equipe de governo assume a gestão implementando as primeiras medidas de um programa construído mediante ampla discussão em fóruns da sociedade civil (LAVINAS, 2004).

Pautado em estudos que diagnosticaram a desigualdade de renda e a exclusão social da população brasileira, o PFZ traçou uma estratégia para alcançar seus objetivos, com base em três eixos de ação: 1. a implantação de políticas públicas que combinam políticas estruturais (voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza), políticas específicas (para atender diretamente às famílias no acesso ao alimento) e políticas locais (a serem implantadas por governos estaduais, prefeituras e pela sociedade organizada), de acordo com as necessidades de cada região; 2. a construção participativa de uma política de segurança alimentar e nutricional com a participação ativa da sociedade na formulação, execução e acompanhamento, tendo como máxima expressão o CONSEA; e 3. o mutirão contra a fome, envolvendo governo e sociedade civil em um grande movimento nacional de solidariedade, voltado para aqueles que sofrem a cada dia com a falta de alimentos e não podem esperar pelos resultados de mudanças profundas nas estruturas econômicas e sociais do país.

Para pôr em prática o PFZ, foi criado, por medida provisória, um ministério articulador de iniciativas, da competência de outros setores do governo e instituições

da sociedade civil, denominado MESA. No modelo desse Programa, o êxito e a velocidade da implantação dependeriam de uma ação articulada entre as três esferas do governo, federal, estadual e municipal; os vários ministérios; as entidades envolvidas com a questão e as representações da sociedade civil. Para articular as ações sociais, o Ministério deu o primeiro passo ao diagnosticar a extrema fragmentação dos programas sociais, lançando em seguida a experiência dos Comitês Gestores<sup>14</sup>, como instâncias de controle participativo, que facilitava o ingresso dos beneficiários nas ações do PFZ. A re-qualificação do Cadastro Único, implantado no país pelo governo federal anterior, se deu em mais de 1.100 municípios do semi-árido, onde o programa foi lançado inicialmente, com a gestão comunitária desse cadastro a cargo dos comitês, funcionando como trava de segurança na destinação social dos recursos públicos (SILVA, 2003).

No dia 30 de janeiro de 2003, quando foram anunciadas as primeiras medidas de governo no campo da segurança alimentar, o CONSEA Nacional foi recriado para ser um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil, na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição (BETTO, 2003). Em março de 2003, junto ao lançamento oficial do PFZ, ocorreu a posse dos membros do novo Conselho<sup>15</sup>, para retomar a busca por avanços em relação à experiência pioneira do seu antecessor de 1994, e ficou instituído como um conselho supraministerial, com caráter consultivo à Presidência da República.

---

<sup>14</sup> O Comitê Gestor Local (CGL) partiu de um acordo de cooperação assinado entre o MESA e a prefeitura, que estabelecia as atribuições de cada uma das partes, governo federal e municipal e a sociedade civil. Ao todo somavam nove membros.

<sup>15</sup> O CONSEA foi composto por 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil e das entidades empresariais, além de observadores de outros conselhos, organismos nacionais e internacionais.

Segundo Rocha (2004), a potencialidade do CONSEA Nacional no âmbito do governo federal representa a expressão nacional de uma rede de CONSEAs a ser formada nos Estados e municípios. Tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República com as seguintes atribuições: propor e pronunciar-se sobre diretrizes da política nacional de SAN; mobilizar a sociedade civil e estimular a criação de Conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional como um pré-requisito da implantação do PFZ.

Os Estados e municípios iniciaram então a criação dos conselhos locais para tratar de questões específicas relacionadas à segurança alimentar de cada região. Quanto à orientação para a formatação destes, segue com a composição de um terço de secretários ou representantes do governo ligados diretamente ao tema e dois terços da sociedade civil que, tradicionalmente, atuem ou prestem serviços relevantes, no âmbito estadual ou municipal, no trato dessa questão<sup>16</sup>.

As ações do PFZ começaram com a distribuição do Cartão Alimentação às famílias dos municípios piauienses de Guaribas e Acauã, selecionados em virtude do baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Priorizaram-se logo em seguida cinco distintas esferas que compõem as diversidades da pobreza brasileira, representadas pelos municípios do semi-árido nordestino e do Vale do Jequitinhonha/MG.

De forma hipotética, Silva (2003) procura diferenciar o PFZ da mera transferência de renda. Para isto, toma como exemplo o encadeamento deflagrado

---

<sup>16</sup> Cartilha CONSEA – Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> > Acesso em 13 abril. 2007.



pela entrega do Cartão Alimentação, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), às famílias mais carentes no semi-árido nordestino:

Esse valor, expresso em dinheiro, serviria como um estímulo à produção agrícola familiar, principal responsável pela geração de emprego e renda nos pequenos núcleos sertanejos. Com essa utilização cria-se uma demanda agrícola por crédito e assistência técnica – o que impõe articulações entre o MESA e os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, além da Embrapa, BNDES. Ao mesmo tempo, o rastreamento feito pelo Comitê Gestor para a inclusão das famílias mais pobres do lugar, não raro, requer a documentação de brasileiros anônimos, cuja exclusão é literal: eles sequer existem oficialmente. A Promotoria Pública e o Ministério da Justiça atuam hoje no semi-árido em mutirões de documentação. Sucessivamente, as contrapartidas de alfabetização de adultos reportam a articulação com a pasta da Educação, assim como a nutrição materno-infantil remete à Saúde. Finalmente, o aperfeiçoamento do Cadastro Único remete à pasta da Ação Social e à formulação de uma nova linha oficial de pobreza, providência técnica em curso que aciona o Ipea e o IBGE (SILVA, 2003, p.49).

De acordo com Takagi (2006), além do desenho inicial do Programa Cartão Alimentação (PCA) no semi-árido, foram planejadas e priorizadas as seguintes iniciativas: programa de convivência com a seca, por meio de fomento à produção, abastecimento de água e construção de cisternas; expansão da merenda escolar com aumento do repasse para os municípios desde que orientados para a diversificação da alimentação da rede escolar, pré-escolar e infantil; compras municipais da produção familiar local; integração dos programas na Rede de Proteção Social como geração de empregos, transferência de renda, renda mínima, microcrédito, a partir da definição de critérios para o público beneficiário, fortalecendo a complementaridade; fomento aos Programas Locais, tais como os Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos, e a implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), para promover o monitoramento do estado nutricional da população, em todos os ciclos de vida, atendida pelo Sistema Único de Saúde.

A ampliação do PCA no semi-árido e, em seguida, em todas as regiões do país foi feita a partir de um critério de expansão territorial. Primeiramente, eram selecionados e capacitados os municípios do semi-árido brasileiro com até 75 mil habitantes e com Índice de Desenvolvimento Humano inferior à média nacional, que possuísem algum tipo de organização da sociedade civil. Nesse caso, os municípios serviram-se dos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), existentes desde o governo anterior. Segundo balanço do PFZ (MESA, 2003), as experiências mostravam que para a implementação, tanto de ações imediatas, quanto das medidas com caráter estruturante, era imprescindível a existência de uma base social organizada.

Assim, para a implementação do PCA e, também, das demais ações do PFZ, eram estabelecidas, previamente, as parcerias com os governos estaduais e municipais. Nos Estados, foram criadas as Coordenadorias Estaduais, subordinadas aos governadores, bem como os CONSEAs. No nível municipal, foram instituídos os Comitês Gestores e também estimulada a criação dos CONSEAs municipais (TAKAGI, 2006).

A constituição dos Comitês avançou rapidamente, em parte por causa da existência dos programas DLIS, integrantes do Programa Comunidade Ativa e ligados à Secretaria do PCS até então vinculada ao MESA. O PCA expandiu-se nessas regiões, onde basicamente estavam sendo implantados os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)<sup>17</sup>, mantidos pelo critério de expansão territorial.

---

<sup>17</sup> O CONSAD é uma associação civil sem fins lucrativos entre municípios com baixo IDH, formado por um terço de representantes do poder público e dois terços de representantes da sociedade civil.

De modo geral, a prática dos Comitês Gestores locais esteve orientada para selecionar entre as famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal, no respectivo município, aquelas a serem beneficiadas pelo PCA. Porém, outras iniciativas surgiram com vistas à interação desse programa com os programas setoriais dos órgãos ou entidades executoras locais, juntamente com organizações da sociedade civil, as quais desenvolviam ações direcionadas à alimentação e à nutrição, bem como à erradicação do analfabetismo, programas de saúde, cooperativismo, economia solidária, entre outros, de modo a garantir a participação das famílias beneficiadas pelo PCA.

Outras ações, classificadas como estruturantes, caminham juntas para a implantação de convivência com o semi-árido, na tentativa de diminuir os efeitos da estiagem (TAKAGI, 2006): o Seguro-Safra do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com operação em três Estados nordestinos, Ceará, Pernambuco e Paraíba; o Programa de Compra da Agricultura Familiar, para formação de estoques estratégicos de alimentos, numa parceria MESA/MDA e Ministério da Agricultura, por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); e priorização à agricultura familiar, por meio de transferência de tecnologias adaptadas, em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e organizações estaduais de pesquisa no semi-árido.

---

Foi planejado para promover a emancipação socioeconômica de famílias abaixo da linha de pobreza em áreas periféricas do país, com ênfase na SAN e na geração de trabalho e renda. Articula a implantação de projetos de desenvolvimento territorial, atraindo investimentos públicos e privados para serem utilizados, por exemplo, no desenvolvimento de cadeias produtivas, na geração de novas oportunidades de trabalho, no incentivo à agricultura familiar e à agroindústria. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)>. Acesso em: 20 jul. 2007.

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome contribuiu com o desenho operacional de convênios dos programas locais junto às prefeituras, nos quais o governo federal seria responsável pela orientação, capacitação técnica e repasse de recursos para compra de equipamentos e insumos. Dessa iniciativa surgiram os programas de Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Hortas, além de ações associadas aos programas de compras locais, especialmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>18</sup>.

Segundo Takagi (2006), a intenção do Ministério não era financiar projetos isolados, mas estes deveriam estar inseridos em um sistema local integrado. Conforme mostra a experiência brasileira, na esfera municipal, com base em exemplos, é possível a promoção local, em todas as dimensões. Como asseveram Costa e Maluf (2001), os municípios são orientados para implantarem Sistemas Integrados de Segurança Alimentar e Nutricional, em todas as dimensões relevantes da SAN, havendo informações suficientes para a formatação destes.

Entre as estratégias de implementação do PFZ já citadas, o Mutirão contra a Fome foi uma das mais criticadas inicialmente. Como uma proposta de mobilização social a ser criada nos municípios, previa a organização de conselhos no plano estadual e municipal (COPO), com seus integrantes capacitados por educadores populares (TALHER). Essa iniciativa incluía também um programa de

---

<sup>18</sup> O PAA representou uma iniciativa inovadora e foi criado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com o objetivo de incentivar a agricultura familiar, por meio da compra direta dos pequenos agricultores. Contem três subprogramas: Compra Antecipada Direta, da produção para a manutenção de estoques de segurança; Compra Local de Alimentos pelas prefeituras para serem distribuídos em creches, asilos, hospitais, entre outros e o Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, que atende produtores que ordenham até 100 litros de leite/dia, em todos os Estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais.

ação Todos pelo Fome Zero (PRATO), que visava mobilizar e articular voluntários para recolher donativos, organizar cursos de educação cidadã para famílias beneficiadas, promover programas de educação alimentar, realizar projetos de alfabetização de pessoas adultas, entre outras ações.

O governo federal manteve essa política para o relacionamento com a mobilização em curso na sociedade, sob a coordenação de Frei Betto e Oded Grajew. De acordo com Betto (2003), esse modo de organização do Mutirão pela utilização de palavras associadas à própria alimentação foi utilizado no sentido de permitir fácil assimilação dos papéis que representavam, mas suas formas de mobilização específicas aí configuradas dirigiram-se mais ao indivíduo-cidadão do que aos movimentos sociais e suas organizações, pois não chegaram a propor, por exemplo, um mapeamento das experiências da sociedade civil já em curso e nenhuma interlocução com as plataformas construídas na história recente da interação e articulação de vários movimentos em rede (PACHECO, 2003).

Contudo, a atuação do governo em estratégias desse tipo foi considerada controversa, pois lhe compete dispor de recursos públicos destinados à implementação de políticas públicas que enfrentem estes problemas e, portanto, caberia à sociedade mobilizar-se em mutirões, como forma paralela e complementar de uma intervenção estatal (CONSEA, 2004).

A construção participativa da política de SAN tem início com o CONSEA, que passou a funcionar, regularmente, a partir da sua criação, em 2003. Quanto ao seu desempenho, nas duas primeiras reuniões, o Conselho já havia cumprido a

tarefa de elaborar e apresentar, em circunstâncias inéditas, diretrizes de segurança alimentar para o Plano Safra 2003/2004:

Considerando que o programa Fome Zero, por meio das políticas que estará aplicando no período do Plano Safra e que deverão contemplar 1,5 milhão de famílias, irá gerar uma demanda adicional de alimentos, propõe-se a criação das condições para que essa demanda possa ser atendida pela produção da agricultura familiar e, sempre que possível, nas regiões onde o programa estará sendo implementado. Busca-se, dessa forma, fortalecer as economias locais e gerar condições mais favoráveis para a superação da vulnerabilidade existente nessas áreas (MENEZES, 2003, p.53).

Conforme a argumentação do autor, mostra-se um exemplo nítido das possibilidades de intervenção do CONSEA e, em especial, por ter sido construída com a participação dos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, do Planejamento, da Segurança Alimentar e dos representantes de movimentos sociais presentes.

No entanto, quando da decisão tomada pelo governo federal referente à liberação para o consumo da soja transgênica, produzida no país no ano de 2002, em face da representação da sociedade no CONSEA, esta não encontrou espaço para influenciar sobre a deliberação a ser estabelecida, induzindo a evidências que, no caso de medidas opostas às estratégias da área econômica, não seriam admitidas. Isto se deve, também, ao fato de existirem posições contrárias dentro do próprio governo, mostrando não ser este hegemônico. Enfim, este e outros acontecimentos dessa natureza, certamente, influenciarão os altos e baixos nesse Conselho, pois a prática de atuação articulada, entre governo e sociedade e, até mesmo, no interior do próprio governo, ainda não está consolidada na cultura política brasileira (MENEZES, 2003).

Como observado, a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), em março de 2004, foi o grande evento mobilizador de todo o CONSEA, e contou com a participação de mil delegados indicados pelas Conferências estaduais e cerca de 300 convidados. Foram aprovadas 153 resoluções, das quais 47 foram consideradas prioritárias. Entre estas estava a elaboração do Projeto da Lei Orgânica da LOSAN (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004). Desde então assume um novo presidente, membro do FBSAN, enquanto o CONSEA passa a atuar de forma mais intensiva, com doze instâncias internas entre Câmaras Temáticas, Grupos de Trabalho e Comissões Permanentes, criadas para melhorar seu funcionamento, com aprofundamento dos temas a serem tratados nos encontros mensais (TAKAGI, 2006,).

As mudanças que definiram a conjuntura atual têm início no mês de janeiro de 2004, quando, em meio a uma reforma ministerial, o MESA foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>19</sup>. O novo Ministério herdou também as estruturas do Ministério da Assistência Social e da Secretaria do Bolsa Família, com a área da segurança alimentar sob a responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), que absorveu as políticas específicas iniciadas com o MESA e dar-lhes continuidade.

Nesse período, a principal iniciativa governamental, na área social, foi a integração da política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social. A necessidade de integração entre essas três políticas

---

<sup>19</sup> O MDS foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004.

públicas vinha sendo percebida dentro e fora do governo, desde o ano de 2003. Portanto, como se pode afirmar, esse processo se deu de forma progressiva.

Sob esse sentido o primeiro passo concretizou-se com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), ainda em outubro de 2003, o qual acabou unificando os diferentes programas de transferência de renda, como o Cartão Alimentação, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, a cargo do governo federal, em uma única ação. Os programas Auxílio-Gás e o de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foram mantidos separados para serem unificados posteriormente. Nesse contexto, o MDS passou a responder pelas políticas de segurança alimentar e de transferência de renda, bem como pela política nacional de assistência social, além da política nacional de desenvolvimento social, assumindo, assim, um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas.

Com a proposta da União de concentrar e unificar nesse novo Ministério a distribuição de recursos para a elaboração de políticas públicas de inclusão, o MDS assumiu a responsabilidade pelo FZ. Priorizou, então, a urgência no enfrentamento da insegurança alimentar voltada agora à pobreza urbana, com as ações emergenciais contemplando os municípios com menos recursos e com menor capacidade de resposta, que geralmente correspondem às periferias metropolitanas, onde os problemas sociais apresentam-se também de forma bastante expressiva.

Um passo significativo foi dado na interação com o FZ, passando a ser reestruturado pelo governo federal. Inicialmente, o Programa foi apresentado como sinônimo de uma política de SAN, mas tanto na II CNSAN como no CONSEA, as



críticas se sucederam, em virtude dos requisitos essenciais da SAN não estarem prevalecendo, como a abrangência, que vai além do combate à fome, e a intersetorialidade, que requer a articulação de diversas instâncias e políticas governamentais, inclusive as políticas econômicas (VALENTE; BEGHIN, 2006). Com a articulação do Grupo de Trabalho do FZ, no âmbito da Câmara de Políticas Sociais do Governo, a concepção do Programa como política pública passa a ser “o ambiente mobilizador e o eixo condutor de programas e ações”, dividido em cinco grandes áreas: segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, programas de geração de trabalho e renda, ações emergenciais e educação cidadã (ROCHA, 2004, p.107).

Um fator importante para o êxito de uma política de SAN é a gestão participativa. Por isso a proposta inovadora dos Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação foi muito bem recebida pelos movimentos sociais e pelo CONSEA, motivando a demanda pela continuidade do seu funcionamento no PBF (TAKAGI, 2006). No entanto, esta proposta teve vida curta e não sobreviveu à unificação dos programas de transferência de renda.

Segundo estabelece a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Bolsa Família, a gestão do programa é pública e governamental, ficando entendido, dessa forma, que este não poderia se constituir em objeto de ação por parte dos Comitês Gestores do Cartão Alimentação. Isto provocou intensos debates e reuniões, mas a posição do governo federal foi excluí-lo desse raio de atuação (ROCHA, 2004). Conseqüentemente, houve desativação de mais de 2 mil comitês já formados.

Só em maio de 2005, com a publicação da Instrução Normativa nº 1, o MDS divulga orientações aos municípios, Estado e Distrito Federal para constituição de instâncias de controle social do PBF e para o desenvolvimento das suas atividades. Assim, o controle e a participação social do PBF serão realizados, no âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê instalado pelo respectivo poder público, respeitada a intersectorialidade e a paridade entre governo e sociedade. O controle social poderá ser exercido por instância anteriormente existente para os programas remanescentes ou pelos conselhos setoriais vinculados a outras políticas (WEISSHEIMER, 2006).

Entre as atribuições<sup>20</sup> conferidas ao MDS, conforme se observa, este passou a contar com expressivos instrumentos financeiros e com relevantes espaços de participação social, estando sob sua responsabilidade a gestão de dois fundos, Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundo Nacional de Assistência Social. Vinculados a estes, conta ainda com os seguintes órgãos colegiados: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza, Conselho de Articulação de Programas Sociais e Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (ASSISTÊNCIA..., 2004).

Após seis meses de atuação do MDS foi divulgado um balanço no qual os programas e as ações de segurança alimentar e nutricional mostram níveis extremamente baixos de execução orçamentária. Dos quatro programas selecionados, dois não tiveram execução, a Rede Solidária de Restaurantes

---

<sup>20</sup> A estrutura regimental do MDS foi assinada em 11 de maio de 2004, pelo Decreto nº 5.074.

Populares e a Educação para Alimentação Saudável, enquanto um, o Banco de Alimentos, teve execução extremamente baixa, de 1,3%. A maior execução ficou por conta do Programa Acesso à Alimentação, 17,5%, com destaque para a ação “distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos”, a chamada distribuição de cestas básicas, que atingiu um patamar de 56,8% de execução (ASSISTÊNCIA..., 2004, p. 46).

Na execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2006, o orçamento da SAN (ANEXO B), até o dia 4 de setembro de 2006, não havia atingido 45% do total dos recursos destinados aos 45 programas selecionados pelo CONSEA Nacional. O total dos recursos somava R\$ 17,791 bilhões, e destes foram liquidados apenas R\$ 7,975 bilhões, ou seja, 44,8%. Portanto, mais de R\$ 9,8 bilhões ainda não haviam sido executados naquele período. Essa informação serve também para se analisar a abrangência das ações e programas que caracterizam o quadro geral das políticas atualmente voltadas para a promoção do direito humano à alimentação no país.

Logo a definição conceitual do FZ ainda está por se consolidar no interior do tripé formado pela erradicação da fome, enfrentamento da miséria, da desigualdade social e promoção da SAN. Embora as interfaces entre esses objetivos sejam evidentes, há de se diferenciar os enfoques correspondentes para fins de adequar e coordenar os instrumentos de implementação e monitoramento das ações e políticas (MALUF, 2007).

Com base nas discussões internas no MDS promovidas pelo Grupo de Trabalho Interministerial do PFZ, chegou-se à seguinte conclusão: o Fome Zero não

se trata mais de um programa, mas de uma estratégia que articula um conjunto de ações governamentais em todas as esferas da federação. Assim, o PFZ, inicialmente descrito como um programa para combater a fome e suas causas estruturais, a partir de 2005, passa a ser considerado como uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta iniciativa se insere na promoção da segurança alimentar e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania (FAO, 2006).

Em termos práticos, o FZ consiste atualmente de um conjunto de mais de trinta programas complementares (ANEXO C), direcionados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar e nutricional, implementados pelo governo federal ou com o seu apoio. Com esses programas, entre outros, o Brasil pretende assegurar o cumprimento do seu compromisso de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, não somente a primeira meta relacionada com a redução da fome e da pobreza, mas também as metas relacionadas com a educação, a saúde, o meio ambiente e a igualdade de gênero (FAO, 2006).

Dos diversos programas, os maiores, em termos de investimento, número de beneficiários e visibilidade, são os seguintes: Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos e Programa de Construção de Cisterna. Outros programas envolvem distribuição de alimentos às populações excluídas, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura

urbana, distribuição de vitamina A e de ferro, educação nutricional, monitoramento da nutrição e saúde e incentivos fiscais para empresas que façam investimentos na manutenção de restaurantes para seus trabalhadores.

Quanto à coordenação dos programas da estratégia FZ, é do MDS, responsável também por outros programas de proteção social e pelo aprimoramento do Cadastro Único como um instrumento-chave para a seleção dos participantes do PBF, além da realização das ações de monitoramento e avaliação. Alguns programas são implementados diretamente pelo MDS, o qual, por sua vez, também contribui com outros programas executados por outros ministérios ou entidades, com aporte de recursos dos seus próprios orçamentos e de outras fontes de recursos não orçamentárias.

Desde seu lançamento, o financiamento de atividades relacionadas ao FZ aumentou significativamente. O total dos investimentos do governo federal mediante os orçamentos do MESA e MDS, além de outros ministérios passou de R\$ 4,9 bilhões em 2003 para R\$ 11,6 bilhões em 2006 em valores correntes. Adicionalmente, o total de recursos disponíveis para crédito rural teve expressivo aumento: subiu de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 9 bilhões. Fundos adicionais foram investidos na redução da fome e na segurança alimentar por autoridades estaduais e municipais, pela sociedade civil e pelo setor privado (FAO, 2006).

Diante da trajetória traçada, pode se considerar que a construção da agenda nacional de SAN no Brasil está em curso desde 2003 e ocorre simultaneamente à implementação ou reorientação de ações e programas voltados

para a questão alimentar nas três esferas de governo. Inicia-se com a recriação do CONSEA, um fórum no qual todos os atores-chave da esfera governamental e da sociedade civil podem discutir, em parceria, os temas relacionados com a SAN. O CONSEA Nacional tem contribuído no estabelecimento de diretrizes das políticas alimentares e nutricionais, no desenho de programas, na negociação bem-sucedida de maiores volumes de recursos orçamentários e na manutenção das prioridades e bom funcionamento dos programas (FAO, 2006).

Mais precisamente, as iniciativas dos CONSEAs de transformar as diretrizes aprovadas nas Conferências de SAN (municipais, estaduais e nacional) em propostas de ações e programas públicos, somadas à evolução do FZ e dos vários programas na área de alimentos e da alimentação, principalmente do governo federal, associando as múltiplas iniciativas na área alimentar e nutricional com a participação das organizações da sociedade civil, dos movimentos e redes sociais, com destaque para os Fóruns de SAN, congregam os principais elementos da agenda que convergem para uma Política Nacional de SAN, ainda em construção.

A aprovação, pelo Senado Federal, do projeto da Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que garante o direito de todos os brasileiros à alimentação adequada estabelece a base legal para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este, uma vez institucionalizado, significa, de todo modo, alçar a problemática alimentar à inédita condição de elementos nucleares da vida social e das ações públicas (MALUF, 2007).

Sob o amparo dessa legislação, realiza-se, nos dias 3 a 6 de julho de 2007, a III CNSAN, com a participação de cerca de 1.800 pessoas, das quais 1.333 delegados (as) da sociedade civil e de governos (federal, estadual e municipal), 360 convidados (as) nacionais e 70 convidados (as) internacionais oriundos (as) de 23 países. As deliberações aprovadas constituem um conjunto de ações e programas prioritários, cuja concretização impõe o início imediato da construção do SISAN previsto na lei. Como determinado, o SISAN deve contar com CONSEAs legitimados, em todas as três esferas de governo, capacitados e equipados para uma efetiva participação na formulação, implementação e controle das políticas de SAN, bem como instâncias governamentais intersetoriais que dêem efetividade às proposições emanadas dos Conselhos (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007).

Conseqüentemente, a formulação de políticas e programas estaduais de SAN ainda passa por muitas limitações enquanto boa parte dos CONSEAs estaduais enfrenta o desafio da legitimidade social e do reconhecimento dos próprios governos para superar suas condições limitadas de funcionamento.

### **3 O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO CEARÁ E SEU FUNCIONAMENTO: ORGANIZAÇÃO, COMPOSIÇÃO E TEMAS DOMINANTES**

O estímulo da Constituição de 1988 à institucionalização de novas formas de participação política propiciou a emergência de experiências na construção de espaços públicos, destinados a promover o debate amplo no interior da sociedade civil, tanto sobre temas ou interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles já constituídos como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Estes últimos tiveram sua implementação iniciada ao longo da última década, como os vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, entre outros (DAGNINO, 2002).

Como observado, o formato institucional dos CONSEAs difere dos atuais conselhos gestores de políticas sociais, quando propõem a existência de espaços ou instâncias de articulação e coordenação que enfrentem a fragmentação das ações governamentais e não-governamentais e promovam a intersetorialidade, com participação social. Para isto, devem atuar, principalmente, por meio de projetos integradores, capazes de superar o tratamento isolado dos vários fatores que afetam a SAN dos indivíduos e grupos sociais (CONSEA, 2004).

A proposta de criação de conselhos locais de SAN define o CONSEA local como um órgão governamental de vinculação imediata ao chefe de governo, prefeito ou governador, com os seguintes objetivos e competências: propor as diretrizes gerais da política de SAN, implementadas pelo seu órgão executor e demais órgãos e entidades envolvidos no Estado ou município; articular e mobilizar a sociedade civil organizada; realizar e/ou patrocinar estudos que fundamentem as



propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional; criar câmaras temáticas para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área da segurança alimentar (CONSELHOS..., [200-]).

Analisa-se, nesse capítulo, a experiência do CONSEA/CE, em seus quatro anos de funcionamento, correspondente às gestões 2003 a 2005 e 2005 a 2007, conforme abordagem definida previamente.

### **3.1 Organização**

O CONSEA/CE foi criado em 15 de abril de 2003<sup>21</sup> e instalado em agosto desse mesmo ano, quando se deu a posse dos conselheiros e o início da sua primeira gestão, correspondente ao período de 2003 a 2005. Ele faz parte da rede de CONSEAs estaduais e municipais, com novos desafios à participação social, diante dos programas e das diferentes ações relacionadas à segurança alimentar, surgidas a partir da retomada do objetivo de construir uma política de SAN com o PFZ do governo federal (CONSEA, 2004).

Para disciplinar seu funcionamento, foi aprovado o Regimento Interno, em setembro de 2003, que propiciou a organização das atividades, pautadas na seguinte missão: discutir e propor políticas e programas de SAN em consonância com as diretrizes do CONSEA Nacional; acompanhar e socializar experiências e projetos sob essa temática; acompanhar e exercer o controle social das políticas em

---

<sup>21</sup> De acordo com o Decreto do governo estadual nº 27.008, alterado pelo Decreto nº 27.256, de 18 de novembro de 2003.

SAN; estimular a criação e o fortalecimento de CONSEAs municipais; promover e apoiar as Conferências de SAN em nível municipal, regional e estadual.

A primeira gestão do CONSEA/CE (2003 a 2005) teve como presidente uma representante do segmento da sociedade civil, da Universidade Federal do Ceará (UFC), eleita por aclamação entre todos os conselheiros e empossada em novembro de 2003. Em seu currículo, já acumulava várias participações em movimentos da sociedade pela inclusão social. Entre estas, destacam-se: coordenação estadual da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, mais conhecida como a Campanha do Betinho; participação da comissão organizadora da I CNSA, realizada em 1994; assessoria à CNBB Nordeste I, de 1980 a 1989. Além de exercer as funções acadêmicas, presta assessoria aos movimentos sociais do Ceará. Foi toda essa trajetória que a direcionou a mais esse desafio no campo de conquistas sociais inovadoras, por se tratar de um novo Conselho, mesmo não sendo nova a temática do combate à fome pela promoção da segurança alimentar.

Na ocasião tomou posse ainda o secretário do Conselho, como representante do poder público, vinculado à Secretaria de Inclusão Social (SIM). No ano seguinte, em maio, muda o secretário, substituído com a eleição de uma representante da Secretaria de Saúde do Estado (SESA). A princípio, o funcionamento do CONSEA/CE é vinculado à Secretaria de Ação Social do Estado (SAS), que criou um Núcleo de Segurança Alimentar (NUSAN) para acompanhar os programas e ações da política social do Estado sob essa temática. É composto por 34 membros, sendo 14 representantes de órgãos da administração estadual e 20

representantes de outras organizações, entre organismos federais, da sociedade civil e de cooperação Internacional (ANEXO D).

Além das reuniões plenárias bimestrais e extraordinárias com a participação dos seus conselheiros e convidados, sobretudo aqueles com interesse nos projetos de SAN, foram criados Grupos de Trabalhos (GT) para descentralizar e dinamizar as atividades do CONSEA/CE. Os GT constituem-se em instâncias de aprofundamento de temas e de proposições de atividades, a serem apreciadas e aprovadas pela plenária.

Durante a primeira gestão foram formados GT para trabalhar com as seguintes proposições: Elaboração do Plano Estadual de SAN; Capacitação, Apoio e Assessoria aos CONSEAs municipais; Acompanhamento e Assessoria ao CONSAD da região de Baturité; Resgate e Mapeamento das Experiências exitosas em SAN. Esse período foi marcado pela mobilização do CONSEA/CE no sentido de disseminar no Estado do Ceará a discussão sobre o conceito de SAN e sua potencialidade, como estratégia para dar sustentação à construção de um novo paradigma de políticas públicas, capaz de superar o quadro de fome e miséria que atinge aproximadamente 50% da população cearense, tendo como maior expressão a realização da II Conferência Estadual de SAN (CONSEA/CE, 2005).

Convocada pelo Governador e pelo Secretário de Ação Social do Estado, como previsto na resolução CONSEA nº 001/2003 de 2 de dezembro de 2004, a II Conferência Estadual de SAN teve os seguintes objetivos: avaliar o processo de construção da política de SAN no Ceará; colher subsídios para a elaboração do

plano estadual, na perspectiva de garantir a todos (as) o direito a se alimentar; garantir o controle social dos programas públicos de SAN, estimulando a criação de CONSEAs municipais, bem como o fortalecimento e articulação dos já existentes; socializar experiências entre os participantes em relação à gestão de projetos de SAN; analisar o temário da II Conferência Nacional de SAN, assim como eleger os delegados que representariam o Estado do Ceará (CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004).

Para essa realização contou-se, sobretudo, com a sinergia e o compromisso dos conselheiros, que suplantaram as inúmeras adversidades enfrentadas no referente ao curto tempo, um mês e meio entre planejamento e execução, à limitação de recursos financeiros e a outras dificuldades de articulações nos municípios, em face da inexistência de Conselhos de SAN na quase totalidade dos municípios. Mesmo com o apoio do governo do Estado do Ceará e o compromisso de muitos voluntários, as dificuldades para essa mobilização foram reveladas em depoimentos dos conselheiros que representam a sociedade civil:

A gente tinha três a quatro meses para realizá-las no Estado como um todo, e, o recurso se tirava da “cartola”, vinha o BNB dali, vinha o Banco do Brasil de lá, o governo do Estado daqui, as secretarias foram se juntando, a saúde, a ação social, como era naquela época. Então, quer dizer, foi feito um trabalho em conjunto muito interessante, eu acho que aí a sociedade civil e o CONSEA atuaram juntos (representante da sociedade civil no período de 2003-2007).

[...] nas discussões regionais, a sociedade civil conseguiu realizar as conferências com apoio de bancos, com o apoio de empresas como o SESC, que deu uma grande contribuição na época, apoio das ONGS, quando elas tinham recursos pra apoiar, se não eram recursos financeiros, mas eram humanos, mas a gente conseguiu realmente aquilo que estávamos propondo e muito com nosso apoio e só depois é que a gente conseguiu o apoio do governo pra essa conferência. Quando o governo realmente viu que não tinha como barrar o processo, a coisa estava na rua e tinha que acontecer mesmo, então eu acho que isso serviu de exemplo pra sociedade na luta pela promoção da SAN (representante da sociedade no período de 2003-2005).

De acordo com a LOSAN, o CONSEA convoca a Conferência Nacional de SAN, define os parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio, e propõe ao Poder Executivo Federal as deliberações do evento, diretrizes e prioridades (CONSEA, 2006). Seguindo esse curso, o CONSEA/CE é a instância de organização das Conferências regionais e estaduais, constituindo-se no canal institucional que constrói parceria entre governo e instituições da sociedade civil comprometidas com o combate à fome e à insegurança alimentar, além de mobilizar o maior número de pessoas representativas dos diferentes segmentos sociais para a realização desse evento.

Nos dias 5 e 6 de fevereiro de 2004, ocorreu em Fortaleza a II Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual congregou em torno de 400 participantes, entre estes, delegados e convidados. Em preparação a esse evento foram promovidas cinco Conferências regionais, sediadas nos municípios de Sobral, Quixadá, Russas, Crato e Caucaia. A média de participantes, por evento, foi de 200 pessoas, incluindo delegados e convidados. Portanto, houve uma mobilização superior a 1.200 representantes do setor governamental e não-governamental (CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004).

Entre as demais atividades do CONSEA/CE, em sua primeira gestão, foi marcante a articulação com vistas a participar do dia mundial da alimentação, acompanhando o tema proposto para discussão pela FAO. Em 2004, a Semana Cearense de Alimentação adotou como tema O direito humano à alimentação e a

biodiversidade na promoção da segurança alimentar e nutricional sustentável, com vistas a discutir e socializar políticas e ações sob o enfoque em questão. Diante da repercussão e significado de toda a mobilização na realização desse evento para a SAN no Estado, a Semana Mundial de Alimentação integrou-se às atividades do Conselho nos anos subseqüentes. Esse evento conta com a participação das instituições públicas governamentais e das organizações da sociedade civil que desenvolvem ações e projetos de SAN no Estado.

Grande parte das organizações sociais do Ceará, mesmo sem compor o quadro de representações do Conselho, vem interagindo com este. Nesse sentido, o dinamismo da articulação interinstitucional ficou marcado pela quantidade das ações desenvolvidas no intuito de disseminar a discussão sobre SAN no Estado e pelos inúmeros convites recebidos para participar de eventos locais, nacionais e internacionais. São registros desse período as articulações com as seguintes entidades: FCSAN, Rede de Mobilização Social e Educação Cidadã, Conselhos Setoriais (CEAS, Conselho do Idoso, CEDCA), Fórum SIM (acompanhamento dos indicadores sociais do governo), Fórum de Conselhos Estaduais, Companhia Nacional de Abastecimento, Cáritas Diocesana de Fortaleza, Cáritas Regional, Conselho Estadual de Alimentação Escolar, Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza (SEDAS), Rede Cearense de Socioeconomia Solidária, EMBRAPA, Serviços Técnicos Associados S/C Ltda. (SETA), Representação Estadual do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) Centro Público da Economia Solidária do Estado, Cearah Periferia, CETRA - desenvolvimento, sustentabilidade e solidariedade (CONSEA/CE, 2005). Essas são entidades que representam movimentos sociais e organizações da sociedade civil,

organismos federais e estaduais, envolvidos com a questão alimentar em suas diversas dimensões, os conselhos setoriais, entre outras. Desse modo, como se evidencia, o Conselho não se isola em seu quadro representativo. É preciso, porém, se estabelecer mecanismos de diálogo e interfaces que resultem em programas integrados.

Ao final da primeira gestão existiam quatorze CONSEAs municipais formados, mas nem todos funcionando regularmente; foram realizadas duas audiências com o governo do Estado, uma com o Governador e outra com o Secretário da Ação Social. Este, apesar de ser conselheiro titular, participou apenas das primeiras reuniões enquanto o Conselho se firmava, e com a elaboração de três pareceres sobre os programas de SAN em implementação no Estado: o Programa Leite é Saúde, da Secretaria de Agricultura do Estado (SEAGRI); o Programa de Doação de Alimentos da CONAB/CE e um sobre o Projeto Restaurante Popular da SAS (CONSEA/CE, 2005).

Quanto à posse dos conselheiros para a gestão 2005 a 2007, se deu no mês de novembro de 2005, com o lançamento da candidatura para presidente e secretária executiva, sendo eleita uma representante do segmento da sociedade civil, da Federação do Comércio do Estado Ceará, para o primeiro cargo, e uma do poder público, funcionária da Secretaria da Educação do Estado, para o segundo cargo. No início dessa gestão todos os conselheiros (titulares e suplentes) foram sensibilizados para a elaboração do planejamento estratégico do Conselho, que contou com a assessoria técnica da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará.

A principal inovação da gestão 2005 a 2007 foi quanto à estrutura de realização das atividades, pela inclusão das Câmaras Temáticas (CT), a exemplo do CONSEA Nacional. De caráter permanente, as CT diferem dos Grupos de Trabalho que são formados para tratar dos interesses imediatos surgidos no decurso dos trabalhos no Conselho. O Planejamento Estratégico do CONSEA/CE foi apresentado, discutido e aprovado no plenário da reunião ocorrida no mês de agosto de 2006. A esse tempo, já se iniciava a divulgação das diretrizes para a realização da III CNSAN, passando daí por diante a ser um assunto constante nas reuniões do CONSEA.

Para compor as CT o CONSEA/CE elegeu dois temas: produção e abastecimento e saúde, educação e nutrição, e em reunião no mês de setembro aprovou o Regimento Interno de funcionamento das mencionadas câmaras. A partir de então os GT foram se formando com os conselheiros ligados a cada CT, conforme o assunto em pauta.

Em dezembro de 2006 aprovou-se o Regimento Interno da III Conferência Estadual de SAN, e o CONSEA Nacional inicia as articulações, mediante envio de correspondência aos governadores eleitos, solicitando apoio as Conferências estaduais. Em apoio ao planejamento da III Conferência Nacional de SAN, o CONSEA/CE criou uma comissão executiva local.

Contudo, a composição do CONSEA/CE sofreu algumas mudanças em decorrência de reforma administrativa no Estado quando assume o novo governo, em janeiro de 2007. Em virtude dos ajustes na bancada governamental, foram



nomeados novos conselheiros e uma das alterações foi da SAS<sup>22</sup> com a substituição da conselheira que conduziu as ações durante a criação do Conselho. O CONSEA/CE passou a vincular-se à Secretaria do Trabalho e da Ação Social (STDS). Com a reestruturação de secretarias (ANEXO E) mudam os conselheiros<sup>23</sup> (efetivos e suplentes) e cria-se uma Célula de SAN na STDS, que absorve a responsabilidade pelas ações do NUSAN.

Esse momento de mudanças reaviva a discussão sobre a possibilidade de alterar o decreto de criação do CONSEA/CE para projeto de lei, bem como sobre a necessidade de uma participação mais efetiva das instituições que o integram. Ademais, a partir da proposição de uma reestruturação com consulta à sociedade civil, estuda-se a possibilidade de inclusão de entidades interessadas em participar e também para cobrir a falta da representação das comunidades específicas a exemplo da dos negros e indígenas.

No cronograma de projetos, programas e ações da Célula de SAN para o período 2007-2008 consta: apoio à implementação de Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Hortas; Capacitação em Educação Alimentar e Nutricional; Implementação de Conselhos e Consórcios de SAN; Projeto Rede de Produção de Galinha Caipira do Maciço de Baturité, do CONSAD; Restaurante Popular Mesa do

---

<sup>22</sup> A Secretaria de Ação Social através da Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, e do Decreto nº 28.658, de 28 de fevereiro de 2007, dentro do modelo de gestão do governo que assumiu, foi reestruturada e absorveu toda a estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo passando a ser denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, tendo por finalidade contribuir com o desenvolvimento sócioeconômico do Estado e promoção da cidadania.

<sup>23</sup> Decreto nº 29.059 de 7 de novembro 2007 nomeia os conselheiros titulares e suplentes da nova gestão governamental, mas estes começaram a participar das reuniões a partir das substituições das secretarias no início do ano de 2007.

Povo, situado no Bairro Parangaba, Projeto de um segundo Restaurante Popular em Fortaleza, cujo terreno está em negociação; Projeto Leite é Saúde<sup>24</sup>.

Nesse biênio, as atividades do CONSEA/CE foram acompanhadas pela pesquisa nas atas de reuniões, além de participação ativa nas atividades de planejamento e execução das Conferências regionais, e estadual de SAN, em preparação à III CNSAN, ocorrida em Fortaleza, em julho de 2007.

Antecederam a III Conferência Estadual de SAN (III CESAN), 11 Conferências regionais, que cobriram todos os 184 municípios do Estado. À época constatou-se a existência de 22 CONSEA municipais.

Para a realização das Conferências regionais o CONSEA/CE estabeleceu roteiros com os eixos norteadores com vistas às discussões em grupo. Esse momento de preparação das conferências é muito rico para mobilizar os CONSEAs municipais e colabora sem dúvida alguma com o processo de consolidação dos referidos Conselhos. Os temas sugeridos focaram: diagnóstico da situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (IN-SAN) na região, de forma a destacar a situação dos grupos mais vulneráveis e estratégias para superação; levantamento e balanço das ações e programas governamentais e não-governamentais de SAN; priorização de ações considerando o quadro de insegurança alimentar e nutricional existente nos municípios ou na região e a discussão sobre a importância e as

---

<sup>24</sup> A implantação desse programa pelo governo do Estado do Ceará em parceria com o governo federal foi uma iniciativa para atender gestantes e crianças de 6 meses a 6 anos, além da perspectiva de fortalecer a cadeia produtiva do leite pela geração de emprego e renda para o homem do campo. Da família beneficiária são exigidas as seguintes condicionalidades: manter em dia o cartão de vacinação das crianças, registro civil e a participação dos pais nos programas de alfabetização. Exige-se, ainda, uma renda familiar *per capita* de, no máximo, meio salário mínimo mensal.

atribuições dos CONSEAs municipais e a sua inserção no SISAN (CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007).

Certamente o diagnóstico da situação de IN-SAN, como resultado das discussões promovidas em cada região, não gerou resultados com pretensões de pesquisa acadêmica, mas a importância do reconhecimento e valorização da realidade local reunido em uma conferência assume grandes proporções para os planejamentos do CONSEA/CE. Quando são priorizadas ações considerando o quadro de insegurança alimentar e nutricional existente nos municípios ou regiões, isso pode oferecer pontos de partida para indicar também as prioridades de uma política estadual de SAN. Essa percepção consta no seguinte depoimento:

Eu acho que essa questão do mapeamento da insegurança alimentar, que foi uma tentativa de ser realizada agora na conferência estadual e que aconteceram conferências tanto municipais como conferências microrregionais, onde uma das coisas foi tentar fazer um diagnóstico, tanto do que tem hoje já de positivo de segurança alimentar que essas populações percebem como também o que é que indica o que está acontecendo lá naquele município que é de insegurança alimentar. Então já existe um pré-diagnóstico disso, mas a gente depois da conferência tanto estadual como nacional já fez essa sistematização e a gente tem que trabalhar agora nisso, definir quais são, de fato, esses eixos. Já tem esse pré-diagnóstico, precisa sistematizar, precisa agora sentar e ver quais são um pouco os eixos que a gente vai fazer para o enfrentamento, acho que isso já tem (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

A aprovação e sanção da LOSAN e sua necessária regulamentação denota um grande esforço de debate e construção. Contudo, uma questão ainda pouco discutida é a definição de quais seriam as atribuições centrais dos CONSEAs em cada um dos níveis da federação. É bastante possível e provável que as potencialidades de atuação de um CONSEA em nível federal sejam muito distintas das potencialidades em nível estadual e municipal (CONFERÊNCIA ESTADUAL DE

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007). Portanto, o produto das discussões, debates e deliberações das III Conferências Municipais e Sub-regionais, Estadual e Nacional são recursos valiosos para os CONSEAs estaduais e municipais debaterem a partir da sua experiência sobre seus papéis e atribuições na implementação de ações públicas e suas contribuições para a efetivação das políticas, já que a inserção dos CONSEAs no Sistema de SAN (SISAN) é um desafio para as próximas gestões do CONSEA/CE.

### **3.2 A composição do CONSEA/CE e o desafio à intersectorialidade**

Os critérios de composição do CONSEA encontram-se definidos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, art. 11, parágrafo 2: 1/3 (um terço) de representantes governamentais, Ministros de Estado e Secretários Especiais, responsáveis pelas pastas relacionadas à consecução da segurança alimentar e nutricional; 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios de indicação, aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal (CONSEA, 2006).

Como previsto, os Conselhos locais (estadual ou municipal) obedecem aos critérios estabelecidos para o CONSEA Nacional, devendo estar aí representados os segmentos que tradicionalmente atuam ou prestam relevantes serviços no âmbito estadual ou municipal em questões relacionadas a segurança alimentar. Conforme se recomenda, este deverá ser presidido por um dos membros representantes da sociedade civil e secretariado por um dos membros

representantes do governo estadual ou municipal. São convidados a participar do CONSEA, como observadores permanentes, os representantes de órgãos e entidades de ação nacional ou internacional (CONSELHOS..., [200-]).

Quanto à composição do CONSEA/CE, dos dezessete conselheiros<sup>25</sup> entrevistados, cinco são membros de instituições públicas e doze de entidades representativas do segmento da sociedade civil.

Segundo Burlandy (2004), um possível desenho institucional promotor da intersectorialidade contempla a existência de conselhos integrados por diferentes lideranças setoriais, que podem contribuir para a construção de pactos em torno de decisões-chave, como a alocação de recursos para um planejamento global que dê direção comum aos vários setores, evidencie as áreas de interseção e permita a identificação de intervenções estratégicas. Simultaneamente, são fundamentais os espaços de interação mais cotidiana, como uma unidade conjunta de trabalho entre os setores para o monitoramento sistemático das ações setoriais. Nesse sentido, a amplitude da composição dos CONSEAs, em termos de áreas representadas, deve corresponder à transversalidade do enfoque da SAN e contar com a participação majoritária dos segmentos sociais (CONSEA, 2004). Os resultados alcançados terão maior repercussão na política de SAN na medida em que a intersectorialidade seja de fato promovida com base em projetos integradores, que tratem as dimensões alimentar e nutricional de forma indissociada.

---

<sup>25</sup> Dos (as) conselheiros (as) entrevistados (as), doze representam entidades do seguimento não-governamental e sete destes cumpriram os dois mandatos. Dos (as) cinco conselheiros (as) escolhidos (as) da ala governamental apenas um (uma) permaneceu no Conselho os quatro anos, pois nesse segmento foi onde ocorreu a maior parte das substituições no período das duas gestões do CONSEA/CE, ou seja, 2003 a 2005 e 2005 a 2007.

No QUADRO 1, a seguir, encontram-se os segmentos constituídos pelos conselheiros entrevistados. Conforme se percebe, estão aí os setores da administração pública que lidam com a saúde, a agricultura e a educação, além do setor do trabalho e desenvolvimento social, ao qual está vinculado o Conselho. O segmento da sociedade civil, simbolizado pelas organizações sociais, como o FCSAN, organizações não-governamentais, instituições de ensino e pesquisa, redes nacionais e sua representação local (COEP/CE), federações (indústria, comércio e agricultura), demonstra interesse em SAN, pela interface mostrada, associada às ações e programas desenvolvidos sob essa temática. Isto sugere muitas possibilidades ao diálogo para a implementação de ações articuladas. Ademais, a análise com a experiência nesse sentido tem como subsídio as observações das atividades do CONSEA/CE e a pesquisa documental, com maior ênfase nos relatos dos conselheiros entrevistados.

QUADRO 1 - Entidades participantes da pesquisa, sua inserção nos setores governamentais e civil e interface com a segurança alimentar e nutricional

Entidade	Institucionalidade	Interface com a temática da SAN
Secretaria da Educação Básica (SEDUC)	Órgão da Administração Direta do Governo do Estado do Ceará.	O Programa Estadual de Alimentação Escolar.
Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA)	Órgão da Administração Direta do Governo do Estado do Ceará.	Agricultura familiar /Grupos populacionais específicos (ribeirinhos, quilombolas, negros, índios).
Secretaria da Saúde do Estado (SESA)	Órgão da Administração Direta do Governo do Estado do Ceará.	Atenção Básica em Saúde / Programas e ações de saúde do Estado do Ceará /Política Nacional de Saúde e Nutrição
Secretaria de Ação Social (SAS) e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS)	Órgãos da Administração Direta do Governo do Estado do Ceará.	Política de Assistência Social do Estado do Ceará /Programa Fome Zero do governo federal.
Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional (FCSAN)	Organização que congrega entidades do poder público e da sociedade civil.	Participação da sociedade civil/ Fórum Brasileiro de SAN. Transversalidade de temas como gênero, etnia, geração de trabalho e renda e direitos humanos.
Universidade Federal do Ceará (UFC)	Instituição Federal de Ensino Superior vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto.	Curso de Ciências Sociais.
Universidade Estadual do Ceará (UECE)	Instituição de Ensino Superior constituída em forma de fundação com personalidade jurídica de direito público.	Curso de Nutrição /Nutrição e Saúde Pública.
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)/ Pastoral Social - Regional Nordeste 1 (Ceará )		Cáritas Brasileira /Agricultura Familiar/ Ações de articulação com o semi-árido.
Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida	Rede Nacional de Mobilização Social incluindo organizações públicas e privadas.	Resgate da cidadania das pessoas em situações de vulnerabilidade social.
Federação do Comércio (FECOMÉRCIO)	Entidade sindical patronal, de caráter privado, mantida pelos empresários do comércio.	Banco de Alimentos "Programa Mesa Brasil / SESC - Amigos do Prato" / Responsabilidade social / Empresariado local.
Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC)	Instituição de orientação e representação sindical. Nacionalmente é representada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).	Serviço Social da Indústria / "Programa Cozinha Brasil"/ Responsabilidade social.
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará (FAEC)	Entidade filiada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que é uma entidade sindical de grau superior, sem fins lucrativos.	Ações de capacitação e formação profissional / Promoção social / Educação em Saúde e Nutrição.
Assembléia Legislativa do Estado do Ceará	Órgão público com funções de fiscalização e monitoramento do Poder Executivo do Estado, além da proposição criativa de projetos de lei para servir ao interesse coletivo do povo cearense.	Discussão das políticas públicas estaduais /Direitos humanos / Assistência social.
Governadoria do Distrito do Rotary Club do Ceará	Fundação Rotária, do Rotary International, organização não-governamental sem fins lucrativos do mundo.	Ações de promoção de saúde da comunidade / Ações emergenciais para populações vulneráveis.

Fonte: Pesquisa CONSEA/CE. Gestões 2003 a 2005 e 2005 a 2007. Fortaleza, 2008.

Quanto ao envolvimento dos setores governamentais, representados na pesquisa, o diálogo e as articulações se processaram no espaço do Conselho, motivados, em sua maior parte, pelo acompanhamento de programas e projetos, que em seu formato original exigem a interação dos setores na implementação destes. O depoimento da conselheira representante da SAS, no período da criação do CONSEA/CE, leva a crer já existir no início do seu funcionamento algumas intenções nesse sentido:

Na época em que eu trabalhava com o Programa Bolsa Família no núcleo de SAN, a gente fez muitas articulações na mesa de reuniões do CONSEA/CE em se tratando de programas como os da CONAB e o Programa do Leite. Nós aqui da assistência fizemos um casamento do Programa do Leite com a saúde, pois quando o Programa do Leite veio, foi meio que exigência que a gente estivesse perto. Então, assim, forçou uma aproximação também, entendeu? No Programa do Leite, no Programa da CONAB, todas as esferas de governo precisaram se aproximar, pra dar mais certo (representante da SAS no CONSEA/CE no período de 2003-2006).

No momento de criação do CONSEA/CE, a percepção dos conselheiros da sociedade civil não passa de imediato pela possibilidade de virem a se integrar às discussões dos programas propostos pela administração pública. Ao citar o exemplo do Programa Leite é Saúde a ser implementado no Estado pela SEAGRI, a impressão causada pela fala da conselheira é de desconfiança quanto às intenções dos setores governamentais, que parecem mais interessados no repasse dos recursos federais do que realmente empenhados em atingir os beneficiários nos municípios cearenses.

A minha experiência foi com o Programa do Leite. Eu não fiquei decepcionada exatamente porque a gente já conhece a história, mas eu fiquei assim, inclusive eu fiz parte da comissão para dar o parecer, e eu me lembro quando a gente iniciou no Conselho, isso é uma coisa que eu me lembro muito, no dia da posse dos conselheiros para a formação do CONSEA/CE, o projeto caiu de pára-quedas. Isso foi uma armação política (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2005).



A situação de discussão do Programa do Leite<sup>26</sup> ora exposta pode não ser vista como pressão política, se comparada à flexibilização das exigências para o repasse de recursos federais aos municípios mais pobres, quando a política social do país foi conduzida pela estratégia Comunidade Solidária. No caso do Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil (PCDMI) do Ministério da Saúde, por exemplo, exigia-se que o município tivesse o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) implantado, embora na prática tenha se considerado suficiente apenas o empenho explícito da prefeitura em implantá-lo (BURLANDY; LABRA, 2007).

Subentende-se, desse modo, a exigência de existir um CONSEA para a efetivação do Programa do Leite nos Estados do Nordeste, como um exercício do papel indutor do governo federal e do apoio das instâncias estaduais, no curso da implementação dos programas de SAN. A existência de CONSEAs estaduais e sua importância na criação e fortalecimento de CONSEAs municipais podem constituir-se em um mecanismo de defesa diante dos múltiplos desafios e fragilidades institucionais vivenciados por diversos municípios do país (BURLANDY; LABRA, 2007).

Na gestão do CONSEA/CE 2005 a 2007, o acompanhamento do Programa do Leite no Estado do Ceará desenvolve-se pela Câmara Temática de produção, abastecimento e consumo e a situação mais atual pode ser vista no seguinte depoimento:

---

<sup>26</sup> O Programa do Leite é uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da estratégia Fome Zero do governo federal. Dentro dessa modalidade o Ceará possui o Programa Leite é Saúde, que foi apresentado no CONSEA/CE por técnicos das Secretarias do Estado (Agricultura, Ação Social e Saúde).

Está sendo um exercício de muita reunião, muita discussão e aí o CONSEA tem participado ativamente do Programa do Leite, “fiscalizando” se realmente os fornecedores do leite são os agricultores familiares, se esse leite após a ordenha está sendo colocado em refrigeradores, se a pasteurização está sendo feita de maneira adequada, da mesma forma com a distribuição desse leite; está estimulando que sejam criados nos municípios os conselhos para acompanhar de perto o programa (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Os esforços no sentido da prática de ações intersetoriais no âmbito da implementação do Programa do Leite vêm acontecendo com os setores da saúde, educação e ação social, e a conselheira representante do setor ao qual se vincula o CONSEA chega a sugerir que já existe uma relação de diálogo muito positiva:

[...] a sociedade civil com a secretaria que desenvolveu o programa, que é a Secretaria de Agricultura, e a gente conseguiu inserir a Secretaria de Saúde no monitoramento, conseguiu inserir a Secretaria de Educação pra também fazer a inserção dos beneficiários, a Federação dos Trabalhadores Rurais pra ver os produtores, então quer dizer, o programa teve essa conversa, sociedade civil com órgãos do governo, todos juntos pra fazer uma nova estrutura do Programa do Leite, e eu vejo isso como uma conquista do Conselho em termos de que governo e sociedade civil discutem e apontam propostas para atenderem melhor aos beneficiários dos programas (representante do poder público no CONSEA/CE, no ano de 2007).

Por outro lado, espera-se que esse entendimento entre os setores envolvidos com o Programa do Leite impacte na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Como observado, em relação à fala do conselheiro sobre os cuidados com a distribuição do leite, como no depoimento seguinte, não são percebidos ainda resultados nesse sentido:

Dentre as experiências vividas com a segurança alimentar, a gente tem feito uma relação muito boa com o Programa do Leite, mas o programa continua com a mesma filosofia de só dar o leite e não ensinar nada (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

A participação social representada na composição do CONSEA/CE pelo segmento da sociedade civil assemelha-se em alguns aspectos às mesmas formas dessa representação no CONSEA Nacional. Tal semelhança justifica-se por estar a participação social nas políticas de SAN no Brasil ligada a dois aspectos essenciais: o fato de o país apresentar formas muito variadas de participação e de a complexidade das relações sociais se expressar, também, em variadas possibilidades de engajamento, organização e atuação social (CONSEA, 2004).

Ao analisar a amostra das entidades representativas da sociedade civil na composição do CONSEA/CE, mencionam-se as Universidades do Ceará, Estadual e Federal, esta última envolvida desde a Ação da Cidadania com a discussão que trouxe um saldo significativo para o debate crítico da questão da fome no Brasil. Em seguimento a esse movimento, os membros de ambas universidades participaram das discussões que culminaram com a criação do Fórum Cearense de SAN, tornaram-se conselheiras nas duas gestões, com a representante da UFC assumindo a presidência desse Conselho na gestão 2003-2005 e sendo também conselheira do CONSEA Nacional (2004-2006), como coordenadora da Câmara Temática III, responsável pelos Programas para Grupos Populacionais Específicos.

Conforme entende Sposati (1996), a universidade deveria trabalhar na construção do mapa do acesso à educação e à cultura entre os brasileiros como o lado da moeda para poder caminhar no sentido de garantir a segurança alimentar de forma efetiva. A centralidade do acesso à educação na alteração do quadro de exclusão social exige o compromisso das universidades com o Mapa da Fome do Conhecimento e supõe sua presença em fazer ocorrer o acesso à educação, ao

conhecimento e à democratização do conhecimento à população (SPOSATI, 1996). Apesar das universidades presentes no CONSEA/CE atuarem na iniciativa pública, mesmo assim representam o segmento não-governamental e vêm exercendo forte influência no debate e nas articulações em prol da implementação de ações e programas de SAN para o Estado do Ceará.

Até certo ponto, a presença do FCSAN no CONSEA/CE é parte de uma conquista dos seus representantes. Como evidenciado, a criação do FCSAN se deu em 20 de março de 2003, partindo da iniciativa de uma comissão em SAN constituída desde 2001 por representantes de oito entidades do poder público e da sociedade civil. Entre estas, destacam-se as seguintes: a Vida Brasil, o Esplar - Centro de Pesquisa e Assessoria, e ONGs integrantes da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG). O FCSAN tem entre seus objetivos centrais promover a segurança alimentar e nutricional sustentável, estimulando fóruns municipais e regionais, capacitando atores da sociedade civil, acompanhando e propondo políticas e ações públicas locais e nacionais, em sintonia com o FBSAN. Da mesma forma, visa garantir nas propostas e ações a transversalidade de temas como gênero, etnia, geração e direitos humanos (PROGRAMA..., 2006).

De acordo com Azevedo e Braga (2007), a participação do FCSAN no CONSEA/CE caracterizou de certa forma um esvaziamento deste, em virtude dos seus membros, principalmente da coordenação, também representarem outras organizações sociais. No Conselho esse fenômeno se observa, ainda, em outros espaços de participação da sociedade civil, quando muitas vezes os conselheiros acumulam mais de uma representação social (OLIVEIRA, 2006).

Organizações de maior visibilidade, que desenvolvem projetos com ações diretas junto a comunidades, nas mais diversas regiões, receberam convocações da parte governamental para compor o CONSEA/CE. Entre elas o COEP/CE, que trabalha com a perspectiva de fortalecer o sentido público das organizações estatais e o compromisso social das empresas privadas. Promove ações de voluntariado, busca estabelecer parcerias entre diferentes segmentos da sociedade, pelo uso do Banco de Projetos Sociais de Mobilização (CONSEA, 2004). Atualmente a atuação do COEP está concentrada na construção e fortalecimento das redes de Comunidades, de Organizações e de Pessoas, com vistas à obtenção de resultados efetivos na transformação da realidade das comunidades de baixa renda, na mobilização das organizações e na ampliação da participação de pessoas do Brasil e do exterior em iniciativas direcionadas para a promoção da cidadania. O COEP/CE mantém duas comunidades em Fortaleza: Dendê e Pequeno Mundo (COEP, 2006).

A iniciativa da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que em abril de 2002 lançou o Mutirão pela Superação da Miséria e da Fome, com convocação ampla de toda a sociedade brasileira (CONSEA, 2004), e o trabalho com as Pastorais em todo o território nacional são precedentes que a caracterizam entre as organizações sociais do Brasil a desenvolver ações relacionadas com a SAN. Inicialmente a CNBB foi representada no CONSEA/CE pela Pastoral da Criança, mas para a segunda gestão (2005-2007) designou como membro efetivo um representante da Cáritas Brasileira, o qual foi entrevistado e assim justificou sua escolha pela CNBB:

Eu estou mais inserido nessa questão de convivência com o semi-árido, ela tem uma relação mais forte, mais próxima com a questão da soberania e da segurança alimentar (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Como evidenciado, as ações de corte regional vêm exercendo papel protagonista em relação à SAN e nesse sentido merece destaque especial a Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA), uma articulação em rede, criada em 1999 para fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e convivência com o semi-árido, referenciados em valores culturais e de justiça social, conforme sua carta de princípios. A ASA congrega aproximadamente mil organizações da sociedade civil dos onze Estados que possuem o ecossistema semi-árido: nove Estados nordestinos e uma parte percentual do território dos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Por ser uma articulação, a ASA se faz presente em todos os lugares onde existir uma de suas filiadas. Quanto à personalidade jurídica da ASA, caracteriza-se pela Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido (AP1MC), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Portanto, a AP1MC é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter beneficente, educacional, ambiental e filantrópico (SOUZA, 2004).

A ASA se credencia como uma das principais vozes em defesa da segurança alimentar no país, pois em sua pauta de ação está a universalização do abastecimento d'água, para beber e cozinhar, por meio do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), aliando a essa iniciativa consistente proposta educativa na utilização da água (CONSEA, 2004). Como consta em Bezerra (2004), por ser a desigualdade social uma circunstância singular para a comunidade cearense que vive no semi-árido, em situação de pobreza, a relação da sociedade com a água e principalmente a falta dela nas áreas rurais é um grande desafio.

Para superá-lo, as demais entidades representativas da sociedade civil na pesquisa, como as federações (indústria, comércio e agricultura) com representação local, conforme apresentado no QUADRO 1, devem fortalecer o diálogo com os organismos governamentais. Isto deverá resultar em uma definição conjunta de metas, intercâmbio de metodologias e articulação de ações para demandar e formular políticas públicas para a SAN.

A necessidade de desenvolver instrumentos que articulem o governo com as organizações da sociedade civil e os diversos setores do próprio governo deve incluir também o estabelecimento de mecanismos de controle social. Dessa forma, as ações e os programas de SAN ultrapassarão os limites do assistencialismo e o envolvimento das organizações sociais poderá ir além da realização de campanhas, ainda que haja situações nas quais elas são meritórias e necessárias (CONSEA, 2004).

### 3.2.1 Perfil dos conselheiros

Na análise da composição do CONSEA/CE foi identificado o perfil dos conselheiros, com base nos seguintes dados coletados na entrevista: sexo, idade, recursos individuais e subjetivos<sup>27</sup> e formação técnica/profissional, levando em conta todos os participantes da pesquisa, sem desagregá-los em função dos segmentos que representam (governamental e sociedade civil). Sugere-se, assim, que pela identificação dos principais atores e de recursos que lhes são próprios, se possa

---

<sup>27</sup> Os recursos individuais (renda e escolaridade) e os subjetivos (associativismo e filiação partidária) foram definidos a partir de procedimentos adotados no estudo dos conselhos gestores do Paraná por Perissinoto, Fuks e Souza (2003).

qualificar o debate e os encaminhamentos das questões de SAN, no intuito de fortalecer o papel do CONSEA como instância pública de articulação intersetorial.

Ao se iniciar a análise do perfil individual dos conselheiros, vale informar o seguinte: 70,6% dos membros do CONSEA/CE têm acima de 41 anos de idade e há uma predominância de mulheres, 70,6%, contra 29,4 % de homens.

No referente à formação profissional dos conselheiros entrevistados, são três assistentes sociais, três nutricionistas, três agrônomos, dois com formação em educação; um economista, uma economista doméstica e nutricionista, uma socióloga e um estudante de ciências sociais, um médico e um agricultor. Isto sugere uma conformação multidisciplinar e representações com atuação nas diversas áreas relacionadas a questões de SAN. Esse quadro muito se assemelha às diversas áreas de atuação dos representantes da sociedade organizada, no formato do CONSEA Nacional, em seu primeiro ano de existência (CONSEA, 2004).

No entanto, a participação da sociedade civil no CONSEA é um tema sobre o qual as Conferências nacionais têm demonstrado empenho quanto à ampliação da representação social nessa instância, não só no sentido da representação com equilíbrio proporcional à diversidade da população negra, étnico-religiosa e cultural, mas também da participação direta dos grupos mais vulneráveis, que atuam na área de segurança alimentar e nutricional (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007).



Sobre os recursos dos conselheiros, os dados são apresentados nas TAB. 1 e 2.

TABELA 1- Recursos individuais (escolaridade e renda)

<b>Escolaridade</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Ensino Fundamental Completo	1	5,9
Superior Incompleto	1	5,9
Superior Completo	15	88,2
<b>Renda pessoal em SM</b>		
De 5 a 9	4	23,5
De 10 a 14	3	17,6
De 15 a 18	2	11,8
≥ 20	7	41,2
Não respondeu	1	5,9

Fonte: Pesquisa CONSEA/CE. Gestões 2003 a 2005 e 2005 a 2007.

Fortaleza, 2008.

Consoante esta TAB. aponta no relacionado à escolaridade, a maioria dos conselheiros entrevistados possui curso superior completo (88,2 %). Definiu-se como de alta escolaridade aqueles conselheiros que tinham ensino superior completo ou incompleto e a soma resultou em 94,1 %. A situação apresenta-se mais vantajosa ainda, pois, como informado, alguns possuem pós-graduação completa no nível de mestrado ou doutorado.

Ainda consoante esta TAB. aponta no referente ao item renda, os conselheiros entrevistados recebem no mínimo cinco salários e a maior concentração de respostas (41,2%) ficou entre os que ganham vinte ou mais salários mínimos. Em certa medida, a concentração da maioria nessa faixa de renda coloca o universo dos conselheiros do CONSEA/CE analisados numa situação

privilegiada, ou seja, bem distante da realidade do mundo do trabalho, pautado hoje pelos baixos rendimentos. De acordo com a Síntese dos Indicadores Sociais (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE, 2005), em 2003, 53,7% da população ocupada no Brasil recebia até dois salários mínimos e somente 4,1% ganhava mais de dez salários. Segundo mostram os dados para o Estado do Ceará, 67,3% dos cearenses recebiam até dois salários mínimos e apenas 1,5% mais de dez salários.

Quanto aos recursos subjetivos, como avalia Perissinoto (2004), uma condição importante para se gerar nos indivíduos motivações subjetivas em relação à política é o pertencimento a associações e partidos políticos. Conforme os dados da TAB. 2, a participação dos conselheiros entrevistados (64,7%) em associações (conselhos, associação profissional e outras) é bem mais significativa do que a filiação partidária, pois apenas 17,6 % são filiados a algum partido político.

TABELA 2 – Recursos subjetivos (filiação partidária e participação em outras associações)

<b>Filiação partidária</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<b>Sim</b>	3	17,6
<b>Não</b>	14	82,4
<b>Participação em outras associações</b>		
Sim	11	64,7
Não	6	35,3

Fonte: Pesquisa CONSEA/CE. Gestões 2003 a 2005 e 2005 a 2007. Fortaleza, 2008.

No decorrer da entrevista, os recursos subjetivos (associativismo e filiação partidária) foram pouco questionados. Mas essa possível desvantagem dos conselheiros representada por um nível menor de engajamento político talvez possa

ser “compensada” com o maior nível de escolaridade e a maior renda (recursos individuais) que possuem, conforme já discutido em estudo realizado com os conselhos gestores do Paraná. A clara desvantagem dos usuários, diante dos segmentos que concentram a maior quantidade de recursos, com maior renda e escolaridade, como os gestores, contudo, parece ser compensada por um nível maior de engajamento político-partidário e de envolvimento em práticas associativas (TATAGIBA, 2005).

### **3.3 Os problemas de SAN no Ceará e os programas existentes: a visão dos conselheiros**

Os dados quantitativos até aqui apresentados e principalmente as respostas qualitativas dos conselheiros subsidiam o enfoque relacionado à percepção dos problemas de SAN pelos conselheiros e à atuação política na arena pública. Nesse sentido, a síntese dos indicadores sociais (IPECE, 2005), com base nos dados da PNAD, subsidiaram também essa análise, que contará ainda com outros dados secundários correlatos.

Nos depoimentos, a identificação dos principais problemas de SAN no Estado concentra-se nos condicionantes sociais de economia, saúde, educação, o acesso à terra, a falta de políticas agrárias, a questão climática, o acesso à água, as ações emergenciais. Embora se observe uma boa percepção das múltiplas causas da insegurança alimentar e sua interface com as políticas sociais, as ações e programas existentes nos setores governamentais para o enfrentamento desses problemas ainda não são percebidos, conforme o depoimento a seguir:

O problema que eu acho mais grave é a questão do acesso ao alimento, pois ele está intimamente relacionado à questão da miséria, que pra gente é crucial. E eu não vejo no âmbito do governo atual nenhuma política pra mudança desse quadro, não vejo nem na área econômica, nem na área social, nem na área de saúde. Porque em nível de educação, a avaliação da nossa educação não é boa, você viu que, numa avaliação recente, ela foi péssima. Se partirmos para uma avaliação em nível de políticas econômicas e sociais, a gente só tem políticas assistencialistas, a gente não tem mudança de estrutura dentro do governo, não. A gente não tem uma política voltada pra reforma agrária dentro do próprio Estado, a gente não tem uma política de incentivo à agricultura familiar a não ser que seja um recurso que vem direto do governo federal, a gente não tem mesmo, pois dentro da Secretaria de Agricultura a gente não reconhece esses dados (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

Em relação às condições de insegurança alimentar (IA), que podem decorrer dos problemas especificados no último depoimento, outra conselheira tem a seguinte percepção:

Eu acho que a segurança alimentar ainda é um problema muito sério no Estado do Ceará. A gente ainda tem um índice de insegurança alimentar grave, bastante expressivo. Nesse sentido eu acho que a gente tem avançado ainda muito pouco, e não é fácil você fazer com que as ações cheguem a esses mais excluídos (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

A situação de segurança alimentar no Ceará, no período de referência da pesquisa (IBGE, 2006), apresentou uma prevalência de 44,2 % e a Insegurança Alimentar<sup>28</sup>, 55,7%. Na condição de insegurança alimentar grave (IA grave) foi encontrada uma prevalência de 13,5%, ocupando, assim, uma posição acima dos valores intermediários observados na região Nordeste (IBGE, 2006). Mas esses indicadores calculados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar mostram, principalmente, a dimensão do acesso aos alimentos, e não contemplam todas as dimensões compreendidas no conceito de SAN no Brasil.

---

<sup>28</sup> A Insegurança Alimentar moderada ou grave, como foi medida, significa limitação do acesso quantitativo aos alimentos, com ou sem o convívio com situação de fome.

Para se ter noção das condições de educação no Ceará, a taxa de analfabetismo (% na população de 15 e mais anos de idade) é de 22,8%, enquanto no Brasil é de 11,6% (IPECE, 2005). Este dado por si só já expõe a fragilidade do Estado referente ao fator educacional como condicionante da segurança alimentar e saúde da população.

Na agenda da saúde, o Ceará é conhecido em todo o país por suas posições de vanguarda na adoção e proposição de políticas públicas inovadoras. Na atenção à saúde, no nível primário, existe o Programa Saúde da Família (PSF), em funcionamento há mais de uma década e com a efetivação de 2.013 equipes qualificadas, dando cobertura a 100% dos municípios cearenses. O Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), criado em 1987, possui 12.327 agentes distribuídos em todos os seus 184 municípios. Eles já conquistaram a organização de um processo de capacitação, com a criação do Curso Técnico de ACS pela Escola de Saúde Pública no Ceará (ESP-CE), que funciona de forma descentralizada, e é ministrado nos municípios por instrutores locais e regionais (CEARÁ, 2007).

Entre os impactos das ações na saúde da população, destaca-se a redução da mortalidade infantil, pois a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) vem mantendo a tendência de declínio no Ceará. No ano de 2002, o índice foi de 25,2 por mil nascidos vivos. Em 2005, baixou para 18,3. Desse modo, pela primeira vez na história a mortalidade infantil no Estado foi inferior a 20. Conforme as análises sugerem, esse indicador positivo vem da parceria com os municípios, mediante ações que contribuíram para essa redução, devendo-se ainda à redução importante

das mortes ocorridas entre 1 e 11 meses ou mortalidade pós-neonatal (CEARÁ, 2007). Os produtos da adoção e proposição de políticas inovadoras na saúde servem de motivação para a formação de uma nova mentalidade de trabalho intersetorial e sua institucionalização, com a promoção de ações no campo da política de SAN no Ceará.

Dados relacionados ao desempenho da economia, como a renda familiar *per capita*, mostram que em 2003 ocorreu uma queda geral desse indicador, pois enquanto no Ceará foi 197,01, o resultado do Brasil foi 360,32. Outra informação a reforçar a gravidade dessa situação é a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a meio salário mínimo. Enquanto no Brasil é 31,8, o dado correspondente ao Ceará é 54,3. Em relação ao trabalho e rendimento, o percentual da população ocupada sem rendimento no Ceará é 18,2%, e no Brasil é 11,5% (IPECE, 2005).

Entretanto, como as potencialidades econômicas do Estado do Ceará dependem da capacidade produtiva local, os investimentos no setor agropecuário, passíveis de contribuir para a melhoria da situação da SAN das famílias mais vulneráveis à fome, não têm priorizado os problemas climáticos decorrentes da sua situação geográfica.

No Ceará predomina o clima semi-árido no sertão; quente e úmido no litoral; e frio e úmido na região serrana. O Estado possui uma quadra chuvosa relativamente curta, de três a quatro meses, predominando, portanto, um período seco prolongado, caracterizado por forte insolação (FREIRE, 2002).

Em face dos aspectos físicos e do acesso às terras, o Estado do Ceará é marcado por características singulares e, em virtude da sua localização, tem 92,1% da sua superfície inserida no polígono das secas. Na estrutura fundiária está toda a exploração agropecuária e a condição dos responsáveis por imóveis rurais e sua área assim se apresenta: os proprietários detêm a posse de 47% dos imóveis que representavam 65% de toda a área disponível. Imediatamente estão os arrendatários, com 27% dos imóveis e com a posse de apenas 4% da área. Logo a seguir estão os ocupantes, com 22% dos imóveis em 6% da área, e finalmente os administradores, com 4% dos imóveis em 25% da área (BEZERRA, 2004).

Ao se referir à agricultura familiar, Wanderley (1999, p.52) expõe sua concepção do que seria no Brasil esta agricultura:

[...] o agricultor familiar guarda muito dos seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças.

Esta afirmação reflete bem a realidade do Ceará, onde pequenos agricultores ainda praticam técnicas agrícolas completamente arcaicas e as dificuldades enfrentadas no campo contribuem para que as famílias migrem para as cidades, inclusive a capital. O crescimento do grau de urbanização no Ceará, segundo dados do IPECE (2005), tem sobressaído comparativamente à situação encontrada nos outros Estados da região Nordeste. Esse indicador, que era de 62,5% em 1992, passou para 75,7% em 2003, um crescimento proporcional de 21,1% diante do registrado no Nordeste, 15,8%, denotando que as atividades urbanas, como os serviços, têm atraído boa parte da população de diversas áreas

no Estado. Na visão dos conselheiros, essa situação é mais um agravante dos problemas de SAN no Estado, como exposto no seguinte depoimento:

A questão da segurança alimentar é mais grave no campo, devido o problema da terra que é ainda muito delicado de resolver e que não se vislumbra ainda uma solução no curto prazo. As famílias muito vulneráveis são justamente aquelas que não dispõem da terra para plantar ou que são meeiros, enfim, a questão do agricultor é muito séria e o fato de não ter a terra para plantar faz com que muitas vezes ele abandone o campo e venha pra cidade, onde termina enfrentando um novo tipo de problema e agravando do ponto de vista da segurança alimentar (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2003-2006).

Por longo tempo, se alardeou o papel dos condicionantes climáticos como decisivo na situação de pobreza na qual vive a maior parte da zona semi-árida. Contudo, esta situação decorre de fatores que vão além dos condicionantes climáticos. Portanto, as políticas já propagadas como a solução hidráulica e a fixação do homem no campo numa perspectiva de combate às secas, tratando-as como um fenômeno natural, periódico e extemporâneo, precisam ser revertidas pela combinação de novos contornos e novos significados inseridos ao conjunto de relações sociais dos indivíduos habitantes das chamadas áreas críticas. Assim, a seca, por ser um fenômeno social, poderia ser transformada e até suprimida mediante uma mudança radical nas relações da sociedade com a natureza (SOUZA, 2004).

De modo geral, os efeitos da seca recaem particularmente sobre determinadas camadas. Conforme duas pesquisas realizadas sob a tutela da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), na década de 1970, os efeitos da seca recaem mais profundamente sobre as camadas mais



desfavorecidas da população rural, que são os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra (DUARTE, 2002).

Não mais se justifica atribuir o problema à falta de chuvas e querer enfrentá-lo sob esse prisma. Em muitos invernos se faz uma boa reserva de água. Por exemplo, até o mês de abril de 2008, 123 açudes já concentravam no Ceará 14,8 bilhões m<sup>3</sup> de água, correspondente a 90% do volume de águas acumuladas em todo o Estado. Estes reservatórios são geridos pelo Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) e pela Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH, [20--]). Como mostra a experiência, se no próximo ano não houver uma boa estação chuvosa, haverá perda de colheita e conseqüentemente escassez de alimentos. Tal situação poderia ser evitada com programas que ajudassem o homem do campo no aproveitamento adequado de toda essa água, reduzindo assim a questão da água como fator de risco de insegurança alimentar, assim percebido pelo conselheiro:

Eu acho que hoje são muitas famílias que não têm água de qualidade, às vezes, nem água têm, tanto em qualidade como em quantidade, para suprir esse direito básico que é ter água para consumo humano e para a alimentação. E talvez esse seja o pilar fundamental pra gente começar a pensar numa segurança alimentar. Nessa questão da segurança hídrica, acaba que as políticas estão muito voltadas para as grandes estruturas e não se tem pensado nas populações dispersas que vivem em nossa região (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Na verdade, a ocorrência periódica das secas é um problema constantemente enfrentado pela população do semi-árido nordestino e com o qual terá de conviver. No caso do Ceará, a falta prolongada de chuvas em determinado período só assume a dimensão de calamidade pública em virtude da situação de

pobreza em que vive metade da população cearense, como está qualificado no depoimento seguinte:

Hoje nós temos aproximadamente 1.300.000 (um milhão e 300 mil) pessoas que vivem da agricultura no estado. Se todos os anos nós vivemos na iminência de uma seca ou de uma estiagem prolongada, isso significa que sempre que ocorre uma seca ou uma estiagem a produção está comprometida. Então, como 56% da nossa população é pobre, não vai ter dinheiro pra comprar alimento de fora e se a situação climática não permite produzir, ela vive numa insegurança alimentar constante porque não tem condição econômica pra garantir a aquisição dos alimentos, nem tem a condição climática favorável pra produzir, então a insegurança alimentar dele é muito grande (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006 – 2007).

Quanto à adequação das políticas ou programas existentes para o enfrentamento dos problemas mencionados, entre os relatos dos (as) conselheiros (as), representantes da sociedade civil destaca-se a percepção segundo a qual a ênfase ainda recai sobre as ações emergenciais e assistencialistas:

Ainda tem muito assistencialismo aqui no Ceará, pois existem muitos carros-pipa agora que a gente está enfrentando a seca, e a gente sabe que isso é uma troca, é um jogo eleitoral, é um processo eleitoral que está por trás disso aí (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

[...] ainda existe muita distribuição de cesta básica aqui, então eu acho que um dos maiores problemas está na falta de projetos, de programas que possam ser estruturantes, que dêem trabalho, dêem renda, dêem educação e que sejam voltados mais para as mulheres (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

A crítica aqui contida não é só às ações emergenciais, mas à falta de ações estruturantes simultâneas a estas. Somadas a esses argumentos, conforme mostra Duarte (2002), as políticas de curto prazo para o enfrentamento dos problemas do semi-árido nordestino têm consistido na abertura, quando ocorre uma seca, de frentes de trabalho, como medidas de socorro à população flagelada. A

sobrevivência das frentes de trabalho é o mais eloqüente atestado do insucesso das políticas de longo prazo para atenuação dos efeitos da seca.

Segundo mencionado, existem no Ceará determinados programas sociais voltados à assistência à pobreza. Entre os apontados pelos conselheiros no Estado, sobressaiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), criado em 2004, no governo passado, que deveria estar descaracterizando essas formas de intervenção política local. Como um programa cuja finalidade é financiar projetos de infraestrutura e serviços para as populações mais pobres, e ainda levar complementação financeira para as famílias carentes, acabou sendo acusado de instrumento de barganha política. Nos primeiros meses da gestão do governo atual, os valores executados pelo FECOP foram quase oito vezes menores em relação ao mesmo período de 2006, último ano do mandato do ex-governador, que teve nesse programa sua bandeira de campanha (HOLANDA, 2007).

No setor público há o reconhecimento da questão da descontinuidade dos programas e projetos como consequência das mudanças de gestores, e como um problema que ultrapassa muitas gerações, consoante exemplifica a fala a seguir:

[...] para enfrentar esse problema da descontinuidade dos programas, a descontinuidade dos projetos são as coisas mais graves dentro do serviço público. Como exemplo serve bem a questão da convivência com o semi-árido, pois essa é uma questão que deve levar praticamente uma geração, ou seja, vinte ou trinta anos de políticas consecutivas e continuadas. Mas, como cada governo trabalha sempre na perspectiva dos seus quatro anos ou da reeleição, cada um que entra quer colocar a sua marca, então essa descontinuidade é o grande problema (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2006–2007).

Uma possível solução para essa questão é o planejamento plurianual participativo, prática já adotada pelo Estado, mas ainda uma experiência recente.

Atualmente a forma de conduzir a política agrícola no Estado é criticada por um representante do segmento da sociedade civil e focaliza a questão da qualidade da produção. Ao se partir do conceito de segurança alimentar adotado no Brasil, o que emerge do discurso é que a promoção desta não é prioridade, pois, ao contrário, a política agrícola praticada tem estado na contramão desse conceito, como observado nesse relato:

[...] a questão do agronegócio tem impulsionado uma devastação muito grande e feito grandes pressões no ecossistema da caatinga, com impactos negativos. Se tem hoje uma carga enorme de agrotóxicos e insumos químicos e o uso de sementes geneticamente modificadas (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Por outro lado, o Garantia Safra que tem chegado ao interior do Ceará, isto é, um seguro pago aos agricultores cearenses que tiveram 50% ou mais de perda da safra de milho, arroz, mandioca ou algodão, permite a cada agricultor cadastrado receber uma renda para o sustento da família. O governo do Ceará participa do custeio juntamente com o governo federal e com os governos municipais, e, este ano, por iniciativa própria, pagou uma parcela extra de R\$ 110,00 para cada agricultor. Em 2007, foram atendidos sendo atendidos pelo Garantia Safra 172.931 agricultores. Para 2008, o número de vagas do programa foi aumentado de forma a beneficiar até 300 mil agricultores (PLANO..., 2007). No depoimento a seguir, pode-se evidenciar a necessidade das ações emergenciais:

Esse é um programa que a gente entende de segurança alimentar muito bom, porque o produtor fica assegurado de que ele plantando e ocorrendo uma frustração de safra acima de 50% ele vai receber o recurso para pelo menos se alimentar. [...] A grande angústia do produtor familiar é saber que muitas vezes o que ele produz de alimento não é suficiente para ele, guardando esse alimento, que dê para o ano inteiro. Então, a pessoa saber que não existe a garantia de que daqui a dois meses ele vai ter comida o suficiente para alimentar a família, ele já vive uma intranquilidade psicológica muito grande (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Um dos mais caros princípios da SAN é a intersectorialidade. Pelo próprio caráter de uma política de SAN, pelos múltiplos fatores causais da insegurança alimentar, essa é a problemática que envolve diferentes setores e atores sociais. O relato a seguir dá uma boa medida da percepção da conselheira quanto a essa característica:

Eu acho que até o governo está se preocupando mais com a articulação entre os vários setores, eu não diria que foi só pela ação do CONSEA não, mas o Conselho tem contribuído para esse diálogo entre as secretarias, que elas ainda são “caixinhas” muito separadas. Eu acho que está havendo essa sensibilização, o próprio Planejamento Plurianual também tem sido um instrumento nesse sentido. Eu acho que a própria Secretaria da Assistência Social e as demais secretarias, elas estão começando a ver a importância desse diálogo com a sociedade civil, mas é como eu lhe digo, é uma coisa ainda muito lenta, eu acho que a grande oportunidade nossa vai vir com a discussão do Plano e na discussão do Sistema Estadual (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

Apesar de reconhecer o papel do CONSEA em promover diálogos e articulações entre as diferentes instâncias da sociedade civil e do poder público, com vistas à intersectorialidade para a formulação e implementação de ações e programas de SAN, os conselheiros têm consciência dos desafios quanto aos entraves da cultura política, como relata um representante governamental:

Muitas vezes, um dirigente local quando assume um determinado cargo público passa a ter posições muito autoritárias, implementando as ações do modo e da forma que ele acha que são adequadas e ao assumir essa postura ele perde a característica de intersectorialidade e

interinstitucionalidade que cada uma das instituições tem com as outras. Mas a vaidade muitas vezes se sobrepõe a esse interesse público e aí quando isso ocorre quem sai punida é a sociedade porque não vê potencializados os recursos que são destinados aos programas públicos; porque num ambiente em que os recursos são poucos, a interinstitucionalidade, a integração e a articulação dessas ações faz com que eles se potencializem (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Conforme se pode apreender dos discursos dos conselheiros, os segmentos representados no CONSEA/CE têm diferentes percepções sobre as causas/problemas que interferem nas condições de SAN da população cearense. Esta diferença de percepção sugere que questões específicas vão estar presentes nos debates, podendo trazer luz a temas nem sempre claros para os demais participantes. Cada conselheiro (a) identifica-se com uma questão geralmente mais relacionada ao seu desempenho institucional. Contudo, como se sabe, as condições de SAN, como está implícito no conceito, são decorrentes de múltiplos fatores correlacionados. Esta é uma tendência já esperada e a questão agora será amadurecer para a etapa seguinte de identificar como prioridade a construção de projetos e programas, a partir de ações articuladoras entre os setores.

### **3.4 O CONSEA/CE: temas dominantes, avanços e desafios**

Consoante consta nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias referentes às duas gestões em estudo, o resultado da pesquisa permitiu a elaboração de uma planilha para dar visibilidade à agenda do CONSEA e contribuiu, de certa forma, para complementar e dialogar com os depoimentos colhidos nas entrevistas. Além disso, as observações de algumas dessas reuniões, somadas à pesquisa em documentos oficiais da política em questão, deram suporte à análise do funcionamento do CONSEA/CE sob esse aspecto.

As primeiras iniciativas com programas de segurança alimentar aparecem precocemente no Ceará, antes mesmo da existência do CONSEA no Estado, com a implantação do Restaurante Popular Mesa do Povo, no Bairro Parangaba, administrado inicialmente com a participação da Secretaria de Ação Social do Estado, conforme depoimento da conselheira:

A segurança alimentar começa a ter ressonância aqui com a implantação do Restaurante Popular, isso foi em 2002, mesmo antes de existir esse programa do governo federal (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2003-2006).

Atualmente esse restaurante faz parte das ações da Célula de SAN na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e o que se apreende desse tema na agenda do CONSEA são as discussões em curso, desde a primeira gestão, de um projeto para construção de um novo restaurante em Fortaleza que forneça 3 mil refeições, para aumentar a capacidade do atendimento aos grupos mais vulneráveis da periferia da cidade.

O programa de restaurantes populares do governo federal encontra-se institucionalizado como uma política pública dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e vem adotando como critério de habilitação no processo de seleção dos municípios e Estados parceiros a exigência da ata de aprovação do projeto de implantação do restaurante popular pelos CONSEAs municipais ou estaduais, quando for o caso, dentro de uma visão de promoção do controle social das ações e políticas locais de SAN.

No Brasil, a experiência com restaurantes populares inicia-se com a implantação do Programa Fome Zero. No Ceará existem atualmente três

restaurantes: um em Fortaleza, funcionando desde 2002, conforme citado na entrevista, dois na cidade de Maracanaú, localizado na região metropolitana, e um na cidade de Sobral, interior do Estado (MALUF, 2005).

Quanto às ações no campo da política de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Ceará, a fala dos conselheiros situa como avanços em torno da intersetorialidade e da participação da sociedade organizada as iniciativas do CONSEA/CE a partir dos seguintes programas: Programa de Alimentação Escolar, Programa de Aquisição de Alimentos e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)<sup>29</sup>, além do Programa do Leite, já comentado.

A gente tem avançado com relação ao CONSAD. Eu vejo que o CONSAD é uma coisa muito positiva, porque está ganhando uma expressão institucional e a própria metodologia utilizada impulsiona muito a esse território regional, composto por três municípios, a protagonizar um processo de desenvolvimento com centralidade no desenvolvimento local e na segurança alimentar. O que eu acho interessante é que é uma forma de gestão onde a sociedade civil assume esse protagonismo, e não é ela só, os municípios e o poder municipal também estão envolvidos, embora com menor expressão (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

Referente à participação da sociedade civil em evidência no depoimento anterior, salta aos olhos de alguns conselheiros a maneira como o setor governamental tem acolhido essa forma de participação, não como parceria, mas como oposição, conforme refletido na fala a seguir:

---

<sup>29</sup> O CONSAD é uma iniciativa do MDS incluída entre as ações da estratégia Fome Zero do governo federal direcionadas para as áreas periféricas do Brasil. É uma associação civil sem fins lucrativos formada por um terço de representantes do poder público e dois terços de representantes da sociedade civil dos municípios participantes. Existe com a função de articular e implantar projetos de desenvolvimento territorial, atraindo investimentos públicos e privados para serem utilizados, por exemplo, no desenvolvimento de cadeias produtivas, na geração de novas oportunidades de trabalho, no incentivo à agricultura familiar e à agroindústria.



O Estado ainda não se sensibilizou que a ação da sociedade civil só vem potencializar o resultado dos programas. Eu vejo ainda que há uma certa miopia com relação a isso, mas eu acho que esse é um problema da cultura política, que não vai acabar do dia pra noite. Vai atrapalhar, vai atropelar, vai puxar o poder dele, vai puxar o tapete dele. Então há muito essa visão estereotipada da sociedade civil por parte do governo. Eles não vêem o compromisso com o progresso, com os pobres e que automaticamente isso vai beneficiar a gestão dele, porque com os avanços que forem tidos no município ele vai poder associar não só à sociedade civil, à sociedade em geral, mas também aos avanços do governo como gestor público (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

O CONSEA/CE assume ainda um espaço de participação política mais amplo do que sua composição formal. Nesse sentido, o Conselho revelou-se como um espaço permeável à participação de visitantes e, especialmente, do corpo técnico estatal de setores que abrigam os programas federais que tem interface com a SAN.

Nesse sentido, cita-se como exemplo o Programa Bolsa Família, integrado aos demais programas componentes da estratégia Fome Zero. Embora, quando a conjuntura do governo federal assumiu o poder em 2003, o FZ tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, foi o PBF que se consolidou como o programa social por excelência do governo da primeira gestão do Presidente Lula (WEISSHEIMER, 2006).

A unificação dos principais programas federais de transferência de renda no PBF tem como objetivo maior o combate à pobreza, mas na sua fundamentação existe também o propósito de combater a fome e promover a SAN. De acordo com

Burlandy<sup>30</sup> (2007), esse efeito pode se estabelecer pelos possíveis impactos da renda na alimentação familiar ou pelas ações de atenção básica em saúde que integram o conjunto de condicionalidades cumpridas pela família, tais como a assistência pré-natal, o esquema de imunização, o monitoramento do crescimento e desenvolvimento infantil, por meio da vigilância alimentar e nutricional, e a participação em atividades educativas em saúde. Outros fatores como frequência escolar de crianças e jovens são também monitorados e as famílias devem participar de programas complementares à transferência de renda, como alfabetização de adultos, geração de trabalho e renda e capacitação profissional (WEISSHEIMER, 2006).

Conforme se sabe, o acompanhamento do PBF é feito pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional. No Ceará, no segundo semestre de 2007, a Secretaria de Saúde do Estado informou 454.274 famílias acompanhadas e 397.962 crianças beneficiárias. Destas, 10,39% apresentaram risco nutricional. Registrou-se o acompanhamento do estado nutricional de 219.746 crianças, 228.221 adolescentes do sexo feminino, 393.089 mulheres adultas e 3.976 gestantes (CEARÁ, 2007).

Como tema da agenda do CONSEA/CE, o PBF trouxe para esse estudo uma discussão da experiência da participação das organizações e movimentos sociais com a implementação das ações e programas nos municípios, quando foram criados os Comitês Gestores.

---

<sup>30</sup> Para um maior aprofundamento o artigo escrito por Burlandy (2007) analisa as possíveis inter-relações entre programas de Transferência Condicionada de Renda e as condições de segurança alimentar e nutricional das famílias, a partir de uma revisão da literatura, comparando-os a outros tipos de intervenções implementadas no Brasil.

De acordo com Rocha (2004), os Comitês Gestores foram criados como instâncias de efetiva participação da sociedade civil na mobilização pela erradicação da fome e no combate à exclusão social, com a intenção de contribuir na implementação de programas estruturantes regionais para a conquista de autonomia socioeconômica da população excluída. A prática dos Comitês Gestores locais esteve orientada para selecionar, entre as famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal, no respectivo município, aquelas que seriam beneficiadas pelo Programa Cartão Alimentação, uma das primeiras ações da política pública da estratégia Fome Zero lançada pelo governo federal em 2003. Outros mecanismos de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola e o Auxílio-Gás não eram objeto da atuação dos Comitês Gestores, embora os beneficiários de todos eles fizessem parte de uma mesma base de dados, no caso, o Cadastro Único.

Entre as principais atribuições dos Comitês Gestores destacavam-se a interação com os diversos programas setoriais dos órgãos ou entidades executoras locais, que tinham entre suas atividades ações direcionadas a alimentação e nutrição. Mas, com a lei que instituiu o PBF, foi estabelecido que não seria mais um programa de ação por parte dos Comitês Gestores. Isto provocou intensos debates e reuniões entre outubro e novembro de 2003. Com a justificativa de fazer convergir os esforços do Estado, em todos os seus níveis, no combate à fome e à exclusão social, a posição final do governo federal foi manter o PBF sob gestão pública e governamental, excluído, portanto, do raio de atuação dos Comitês Gestores (ROCHA, 2004).

É sob essa alegação que o depoimento de conselheiras vai de encontro aos Comitês Gestores do FZ, surgidos do desejo de lutar para que as políticas e ações no campo social tivessem um caráter educativo, de resgate da auto-estima, de superação de limitações historicamente impostas, e, além disso, contribuíssem para a geração de oportunidades de trabalho e renda. Conforme se acredita, a consolidação de CONSEAs municipais pode seguir essa experiência e preencher a lacuna, favorecendo a participação da sociedade no acompanhamento dos programas e ações de SAN nos municípios, pois o fato desarmou alguns conselheiros da sociedade civil, como mostra o depoimento a seguir:

O Programa Bolsa Família, no momento que ele desativou os Comitês Gestores, a gente tinha uma ligação muito grande, agora que deixou de ser o controle social e passou a ser o controle público, mais governamental, eu acho que burocratizou muito, eu acho que a gente tinha muito mais diálogo com a sociedade civil, com as ONGS quando era Comitê Gestor. Eu acho que foi um equívoco, eles poderiam ter redefinido as funções do Comitê Gestor, tirando essa tarefa de incluir família, porque isso aí foi um nó, isso aí deveria ficar no município mesmo, com o governo municipal, e a comissão ficaria para acompanhar e exercer o efetivo controle social (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

Desde sua integração à estratégia FZ, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, conta com muitos avanços. Uma das principais contribuições que ele poderia ter no nível local seria impulsionar a agricultura familiar por meio da aquisição de alimentos. No entanto isso não ocorre em virtude das normas de licitação a serem respeitadas, que exclui os pequenos produtores, impossibilitados de cumprir todas as exigências burocráticas. Apesar de nesse sentido existir uma experiência exitosa no município de Santana do Acaraú-CE, não houve multiplicações dessa experiência nos demais municípios. Contudo, o atual Projeto de Lei da Alimentação Escolar do CONSEA Nacional visa solucionar este tipo de

problema. As iniciativas do CONSEA/CE são no sentido de apoiar a agricultura familiar e melhorar a qualidade da alimentação escolar na região, consoante sugere a fala seguinte:

Esse município estava comprando alimentos da agricultura familiar para a merenda das escolas públicas. Então o Conselho junto com as secretarias de educação dos municípios convocou as nutricionistas que trabalham com esse programa no Estado e mostrou essa experiência e com isso outros municípios começaram a trabalhar com os produtos regionais. Hoje a gente tem peixes na alimentação escolar em Pentecostes, que não havia antes desses nossos encontros; na prefeitura da cidade de Orós existem alguns projetos com inclusão de peixe na merenda escolar e também de hortas comunitárias nas escolas. Isso tudo fruto da intervenção do CONSEA/CE (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

Quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento, o CONSEA/CE tem intermediado o diálogo entre diferentes instituições e promovido discussões em sua arena, mobilizando estes setores para que as doações de alimentos não sejam meramente assistencialistas. O seguinte depoimento esclarece a forma de reunir esforços nesse sentido:

Para que o Programa de Aquisição de Alimentos da CONAB conquistasse projetos para o Ceará, pois no ano de 2006 quase não se utilizou o recurso para esse fim por falta de projetos, o CONSEA reuniu o superintendente da CONAB com outras instituições de interesse (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CUT, FETRAECE, Receita Federal, Cáritas, Pastoral da Criança) e fizemos uma mesa de discussão e colocamos o problema e hoje nós temos “recursos de menos e projetos de mais” aí esperando para serem aceitos, ou seja, nós pulamos um patamar onde existia verba e não existia projeto para um em que existe projeto mas não existe verba. Hoje nós estamos lutando atrás de verbas. Eu acho que essa ação do conselho foi muito boa (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

As reflexões e intervenções do CONSEA/CE contidas no depoimento anterior sugerem a intenção de promover o alcance das ações, de âmbito federal, às populações mais vulneráveis no nível local. Mesmo sem informações sobre o

acompanhamento dessas ações, avalia-se a satisfação de alguns grupos ou comunidades na fala seguinte:

A gente que está acompanhando mais as comunidades tem visto que as comunidades têm o PAA como um programa relevante, que realmente os agricultores estão conseguindo comercializar a partir de um preço justo, tem potencializado a questão da merenda escolar, tem potencializado a questão da alimentação das creches com alimento de qualidade. E isso é fundamental para a SAN, alimento com qualidade, de produção local, tem muita coisa interessante acontecendo. Então isso é o tipo de política que realmente precisa se multiplicar e que precisa ter um acompanhamento também (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

No campo das políticas agrícolas alguns avanços são citados nos relatos dos conselheiros, como consequência da participação de organizações da sociedade nas políticas governamentais, com repercussões que podem alcançar melhorias na qualidade da alimentação. Nesse sentido selecionou-se o seguinte depoimento:

Uma das coisas que eu percebo é que a gente está ajustando as políticas públicas de apoio à produção, compatível com a realidade da agricultura familiar. Vamos ver na parte do crédito. Nesta parte tinha um item que financiava a compra de veneno. Nós já eliminamos, nós fizemos com que esse item não fosse obrigatório, quer dizer, os técnicos não podem botar lá pro governo financiar a compra de veneno pra produzir alimentos pras pessoas. O mecanismo que o governo tem pra combater essas coisas eu acho que não dá conta, o nosso caso seria a ADAGRI, que existe, tem uma estrutura de qualidade, mas não dá conta (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

Além da percepção que conselheiros demonstram ter do CONSEA como mediador de articulações na efetivação de ações e programas de SAN no Estado, envolvendo setores governamentais e da sociedade civil, os avanços percebidos dizem respeito à compreensão do tema da SAN, sem levar em conta a definição de prioridades para o funcionamento do Conselho. Segundo essa constatação demonstra, é sempre mais difícil nos espaços multissetoriais cada representação

reconhecer outras questões prioritárias diante das intenções da política setorial de que já se apropriou.

De modo geral, os conselheiros entrevistados citam os avanços em relação ao *status* assumido pela SAN no país, pelo envolvimento de diferentes ministérios, caracterizando maior importância na forma de tratar a questão, a alimentação como direito humano. Isto implica o reconhecimento de que o Estado tem de respeitar esse direito, proteger os cidadãos, realizar e promover políticas e programas que garantam a capacidade das pessoas de se alimentarem (VALENTE, 2002).

A visão sistêmica que favorece o entendimento da política de SAN como um conjunto de decisões no qual estão envolvidos diferentes níveis, nacional, estadual e municipal (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1995), a referência aos princípios, o reconhecimento legal do papel do Estado na promoção da SAN, expressa na aprovação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, são aspectos referidos pelos conselheiros. Tais aspectos reforçam a percepção de realmente ter havido um grande avanço na ampliação do conhecimento sobre a temática, o que pode ter repercutido em maior poder técnico, mas não no poder político<sup>31</sup> do CONSEA/CE. No relato a seguir, percebe-se essa constatação.

Nós tínhamos uma visão assistencialista muito mais emergencial, de quase defesa social em relação à questão da fome e da insegurança alimentar. Passamos a ter uma preocupação sistêmica e permanente, em relação ao tema, de princípios. Eu acho que essa foi a mudança mais importante (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no ano de 2007).

---

<sup>31</sup> Na concepção de planejamento em saúde de Testa (1993), admite-se a existência de três tipos de poder: o poder técnico, o poder administrativo e o poder político. Poder técnico é a capacidade de gerar, acessar e manejar informações de distintas características. Poder administrativo é a capacidade de apropriar-se e designar (alocar) recursos. Poder político é a capacidade de mobilizar grupos sociais para reivindicar necessidades ou interesses.

Consoante os representantes da sociedade civil relatam, os avanços na promoção da segurança alimentar no Ceará iniciaram-se com a participação de organizações não-governamentais, impulsionadas por professores das universidades federal e estadual, além de várias outras organizações que trabalham com famílias em condições de vulnerabilidade social, dando-se de forma efetiva na capital do Estado, conforme depoimento a seguir:

Eu acho muito importante o avanço com a discussão da segurança alimentar nos anos 1990. Eu acho que a gente sabe que até antes de 98 as pessoas não discutiam o tema, assim, a gente até desenvolvia atividades nesse campo, mas que não eram identificadas como segurança alimentar. Na verdade, alavancou-se uma discussão importante, no sentido da gente compreender quais políticas e programas de governo estavam inseridos dentro dessa discussão (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2005).

Foram citadas ainda mudanças nas organizações da sociedade civil por conseguirem denunciar a problemática da segurança alimentar, trabalhando nessa perspectiva de ser necessário o Estado e a sociedade construir políticas voltadas para essa questão. As manifestações da Ação da Cidadania, e as outras formas de envolvimento das instituições da sociedade civil, que vêm trabalhando nessa perspectiva, na memória dos conselheiros, contribuíram de forma significativa para o governo começar pelo menos a pensar nessa questão. E, ainda, se essas políticas não têm chegado à população da forma mais eficiente, mas há uma tentativa de acertar em algumas coisas, mesmo estando longe de se atingir o ponto-chave da questão.

Os avanços percebidos por quem esteve representando o poder público, à frente da criação do CONSEA/CE, são, até certo ponto, eloqüentes e sugerem ser a questão ideológica muito forte, como mostra a fala seguinte:



De 2003 pra cá a gente andou o que não se conseguiu em cinqüenta anos, inclusive em ter sido aprovada uma lei que agora é o desafio do Ceará, ter a sua lei estadual [...] o nosso Conselho vai iniciar ainda o terceiro mandato, tem quatro anos de funcionamento, ou seja, ele está em fase de crescimento. Então a gente não pode esperar ainda tratar a questão da SAN com um conhecimento desse assunto por parte da sociedade em geral. É tudo muito novo. A SAN era um assunto conhecido pela militância, inclusive pelos grupos mais intelectuais, mas para a sociedade de maneira geral, o assunto é completamente novo. Então eu acho que ele tem um resultado de trabalho muito importante, mas ainda não é possível viabilizar tudo que tem que ser feito, todas as atribuições que lhe são cabíveis. Isso ainda está longe de ser alcançado (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2003-2006).

A compreensão da transição nutricional apresenta-se como um desafio ante o surgimento das ações e programas de SAN, e esse é um debate que incluiu o direito humano à alimentação adequada nas ações da PNAN, como se reflete neste depoimento:

Eu acho que comparando a gente andou assim: a desnutrição continua crescendo, preste atenção, não só a desnutrição por carência, mas também por um excesso que leva a carências de micronutrientes, aí é com comprometimento da qualidade, daí ela está inserida na segurança alimentar e nutricional, o avanço nesse processo é rápido. Entretanto, o número de obesos vem crescendo muito mais rápido do que o de desnutridos (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

Dos diversos avanços, a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar, em 2006, no nível federal, e a criação da Célula de SAN na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado em 2007, por ocasião da nova gestão governamental, são citadas como conquistas recentes que dão suporte ao desafio da criação da lei e da construção do Plano Estadual de SAN. Mas a dificuldade de se avançar no fortalecimento do CONSEA/CE passa ainda pela compreensão de que a ampliação do número de CONSEAs Municipais, assim como a formação dos conselheiros, vai ampliar o raio de ação do Conselho Estadual. Neste sentido, a

iniciativa da capacitação de atores sociais, desenvolvida nas duas gestões, denota a importância do Conselho na mobilização social para dar visibilidade à temática com envolvimento de segmentos mais vulneráveis a situações de insegurança alimentar, como exposto no depoimento a seguir:

A formação de multiplicadores em segurança alimentar que aconteceu em seis ou sete microrregiões contou com o apoio do Fórum Cearense pela Vida no Semi-Árido que já tem uma articulação nessas microrregiões. As lideranças da sociedade civil, agricultores, sindicatos de trabalhadores rurais, pastorais sociais, ONGs, agentes de saúde e o CONSEA/CE vêm tentando trabalhar a partir desses coletivos que já estão organizados e já têm ações concretas e podem dinamizar também a formação de atores sociais em SAN, sendo multiplicadores (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

Para promover o engajamento da sociedade civil em iniciativas de SAN, o CONSEA/CE, em parceria com o FCSAN e a Rede Talher de Educação Cidadã, desenvolveu recentemente um projeto de formação de atores sociais, que envolveu 50% dos municípios cearenses (AZEVEDO; BRAGA, 2007). Esse projeto consta no relato dos conselheiros como importante avanço quando se trata do papel do CONSEA/CE em mobilizar atores sociais na formação de uma rede de segurança alimentar no Estado:

A questão da capacitação dos atores sociais em SAN eu acho que é essa a nossa base. A gente tem de fazer um contingente de lutadores pela segurança alimentar e aqueles lá que estão fazendo SAN só não têm consciência do que é SAN, de repente quando eles se vêem da importância daquilo, eles abraçam a causa. Eu acho que a gente tem de fazer formar essa base e daí a gente começar a construir esse alicerce forte pra gente poder conseguir chegar a esse patamar com o governo e poder exigir um comprometimento maior, uma consciência maior com a questão da segurança alimentar e eu acho que o processo é mais ou menos por aí porque a gente vai implicar na questão do direito humano à alimentação saudável e o caminho é por aí. Talvez assim numa evolução não lenta, mas intermediária, eu acho que a gente vai chegar por aí. Acho que é mais ou menos isso que deve direcionar e nortear o CONSEA (representante do poder público no CONSEA/CE no período de 2005-2007).

Apesar das limitações do CONSEA/CE, como espaço de participação das políticas de SAN, existe a compreensão da importância do Conselho na mobilização social, na visibilidade da temática, no envolvimento da sociedade civil como ator significativo em todo esse processo e do papel do próprio Conselho na realização das Conferências estaduais de SAN, que os conselheiros reconhecem como fundamental para a conquista da LOSAN e para a inclusão da SAN como objetivo estratégico no elenco das políticas públicas implementadas no Estado:

A conquista da lei, eu acho que demarca uma questão fundamental que é colocar dentro da legislação brasileira, pois o governo, ele tem a responsabilidade e tem de assumir que as pessoas de fato tenham garantidas a segurança e a soberania alimentar. Eu acho que essa trajetória chega um pouco com essa coisa maior aí que é a lei. Só que a lei não garante. Se fosse por lei a gente estava muito bem, obrigado. Mas pelo menos foi uma luta, era uma reivindicação dos CONSEAs (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2006-2007).

O desafio à interlocução, no sentido de conquistar espaço para chegar até o poder estadual que pode priorizar as ações, é percebido nos depoimentos a seguir:

Se o CONSEA não está vinculado ao gabinete do governador, primeiro não há vantagem política pra que ele seja um conselho intersetorial, de fato ele não é um conselho intersetorial, que possa estar articulando as diversas secretarias. Bom, pra mim, o CONSEA teria maior poder de exercer sua funções se fosse ligado ao gabinete do governador, como é exigido na lei (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período 2006-2007).

O governo do Estado hoje tem uma Célula de SAN que funciona na STDS, onde nós que fazemos o Conselho devemos ter ações voltadas para forçar esse órgão a dar respostas pra gente poder ter um canal de ligação até o governo (representante da sociedade civil no CONSEA/CE no período de 2003-2007).

Talvez, pela dificuldade de encontrar interlocutores no governo do Estado, essa Célula se constitui como a parte da Secretaria mais sensível ao tema,

agregando todas as ações e programas de SAN no Estado. Mas o depoimento do conselheiro não se mostra convincente nessa direção.

O maior desafio da Célula de SAN é o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Mas a elaboração do Plano Plurianual (PPA) em setembro, com propostas de SAN em quase todas as secretarias de governo, foi um marco criado no desenho institucional. Quanto às expectativas do governo para o fortalecimento do diálogo entre secretarias, e com a sociedade civil revela-se nos dados da entrevista, com a seguinte fala:

Eu acho que até o governo está se preocupando mais com a articulação entre os vários setores, eu não diria que foi só pela ação do CONSEA não, mas o CONSEA tem contribuído para esse diálogo entre as secretarias, que elas ainda são “caixinhas” muito separadas. Eu acho que está havendo essa sensibilização, o próprio Planejamento Plurianual também tem sido um instrumento nesse sentido. Eu acho que a própria Secretaria da Assistência Social e as demais secretarias, elas estão começando a ver a importância desse diálogo com a sociedade civil, mas é como eu lhe digo, é uma coisa ainda muito lenta, eu acho que a grande oportunidade nossa vai vir com a discussão do Plano e na discussão do Sistema Estadual (representante do poder público no CONSEA/CE período de 2003-2007).

Segundo se entende, apesar da constatação de alguns avanços, é grande o desafio posto para o CONSEA/CE como ator no enfrentamento das questões sociais relacionadas às condições de segurança alimentar no Estado. Sobressai, porém, como ponto fraco o fato de não estar vinculado ao gabinete do governador para poder articular as diversas secretarias, mediante uma matriz intersetorial.

O que eu acho um problema sério é que a gente não conseguiu avançar ainda em relação à intersetorialidade, e a questão da segurança alimentar ela envolve uma intervenção através de uma matriz intersetorial, ou seja, ao invés de você atuar no varejo, você tem de atuar no atacado e esse atacado é o que eu chamo de uma matriz intersetorial, de você ver quais são as principais necessidades da população e, então, vai costurando a políticas, vai articulando essas políticas para que elas atuem efetivamente

para tirar aquelas famílias daquela situação de extrema pobreza para uma situação de dignidade social e de inclusão social (representante da sociedade civil no CONSEA-CE no período de 2003-2007).

Nesse sentido a expectativa dos conselheiros é de reverter essa situação pela criação do Sistema Estadual de Segurança Alimentar, conforme está previsto na LOSAN. A institucionalidade do SISAN compreende as conferências (nacionais, estaduais e municipais), os conselhos de participação social e as câmaras intersetoriais de SAN nas esferas federal, estadual e municipal (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007). Mas quanto a esse aspecto, o CONSE/CE ainda está buscando a conquista da Lei Orgânica Estadual. As discussões e articulações se iniciaram na gestão 2005 a 2007 e constituirão o principal desafio para a gestão 2008 a 2010 que tomou posse em janeiro de 2008.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo ora efetivado, predominantemente descritivo, traz a experiência de funcionamento do CONSEA/CE, em seus quatro anos de existência e duas gestões, como um espaço público propício ao exercício democrático que ainda necessita de aprendizados e realizações para firmar-se como um território institucional político e de poder no tratamento dos compromissos e interesses públicos na área de SAN no Estado do Ceará. Na verdade, o Conselho vem se configurando como um espaço de debate das políticas públicas sob essa temática, em especial dos programas do governo federal e suas vinculações no nível estadual.

Como um espaço de articulação entre Estado e sociedade, o CONSEA/CE teve sua composição na pesquisa representada pelos setores governamentais mais engajados na área de SAN, como a saúde, a agricultura, a educação e a ação social. Estas, junto com as organizações da sociedade civil, constituem mecanismos potenciais de articulação intersetorial, embora a promoção de estratégias com esta finalidade se encontrem ainda no plano intencional. Conforme observado, a partir do Programa do Leite o Conselho facilitou a aproximação entre os setores governamentais envolvidos com o tema da SAN, mas ações perante os beneficiários do programa não se concretizaram nos municípios que integram tal programa. Nesse sentido, o Planejamento Plurianual foi citado pelos conselheiros como um instrumento de articulação entre os vários setores do governo e no diálogo com a sociedade civil, no qual a SAN já participa como interesse no planejamento dos diversos setores governamentais.

Quanto ao segmento da sociedade civil, os conselheiros representantes das entidades na pesquisa mostram-se, em seus relatos, preocupados com o fortalecimento da participação social na política de SAN, tendo em mente a superação da fragilidade dos mecanismos de articulação entre as secretarias, instituições públicas e associações civis. O fato mais concreto dessa preocupação foi a elaboração e discussão de uma proposta de alteração do Decreto de criação do Conselho, logo no início da primeira gestão. Nesta proposta, a revisão da composição do CONSEA/CE tem como objetivo agregar novos atores sociais interessados por SAN no Estado, a fim de formar novas alianças estratégicas para a ação coletiva, além de expandir as possibilidades de cooperação.

Segundo ficou evidente nos depoimentos dos conselheiros, as experiências de participação social nas políticas de SAN se dão mais por iniciativa própria dos seus integrantes do que por indução da representação dos níveis mais abrangentes de governo com poder de decisão. Esta fragilidade no vínculo entre os representantes e seus órgãos de origem foi constatada por Sofiatti (2005) e faz com que os conselheiros tendam a defender mais seus próprios interesses. Também a autora constatou tal distanciamento, pois as discussões nesse espaço público não costumam ser acompanhadas pelo Estado, ao qual se vincula o CONSEA. Existe ainda a perspectiva de que a Lei Estadual de SAN, quando aprovada, possa favorecer maior flexibilidade quanto à representação no CONSEA/CE, pela inclusão de novos atores sociais, ao contrário do ocorrido atualmente, pois todos já estão definidos no decreto em vigor.

Ainda quanto à composição do Conselho, segundo se verifica, os segmentos mais vulneráveis para os quais as políticas de SAN são prioritariamente elaboradas não se encontram representados no CONSEA/CE. Neste sentido, o desafio apresentado é contar com a participação direta dos grupos mais vulneráveis em termos sociais e de SAN, pois estes segmentos tendem a ter mais dificuldade de acesso aos espaços decisórios da política. Conforme se evidencia, a integração de representantes de grupos populacionais indígenas, quilombolas, negros, catadores de materiais recicláveis, pescadores artesanais, ribeirinhos e demais povos e comunidades tradicionais à composição do CONSEA sugere inicialmente um diagnóstico da situação com a localização desses povos no Estado.

Ademais, os dados relativos ao nível de renda e escolaridade dos conselheiros que fizeram parte da pesquisa constituem um perfil de elite desse grupo, porquanto seus recursos econômicos e educacionais parecem estar bem acima dos da média da população brasileira. Esses dados, tratados como os recursos individuais dos conselheiros, podem ou não ser utilizados para influenciar decisões no interior das instituições. No interior do Conselho, porém, esses recursos não diferem de maneira significativa para os membros de ambos segmentos, governamental e sociedade civil.

Já os recursos subjetivos pesquisados (associativismo e filiação partidária), segundo certa tradição, relacionam-se a uma dimensão importante do conceito de poder, qual seja, a vontade em exercê-lo. De acordo com a literatura clássica e mais recente, indivíduos com vida associativa tendem a se interessar mais pelos assuntos públicos, ou, igualmente, sentem-se motivados para o engajamento



político. O segmento da sociedade civil representada na pesquisa foi o que manifestou alguma filiação partidária e mostrou maior grau de associativismo considerando todos os conselheiros entrevistados que têm ou já tiveram vida associativa. Não se sabe, porém, necessariamente se esses dados traduziriam o interesse por política entre os integrantes do CONSEA/CE, pois nos depoimentos dos conselheiros não se extraiu nenhum indício de ter a participação no CONSEA/CE produzido algum efeito sobre o interesse por política.

Pelo relato dos conselheiros entrevistados fica subentendido que eles têm boa percepção das múltiplas causas da insegurança alimentar no Estado e sua interface com as políticas sociais. Somado a esse fator, acredita-se que a tentativa de mapear a insegurança alimentar e nutricional nas Conferências regionais, que antecederam a Conferência Estadual de SAN, conforme a proposição do CONSEA/CE para a discussão das temáticas da III Conferência Nacional de SAN, em 2007, é muito favorável à construção do Plano Estadual de SAN. Embora ainda incipiente, o diagnóstico hoje existente de positivo de segurança alimentar, que a população percebe em sua localidade, como também do levantamento da situação de insegurança alimentar feito como resultado desse trabalho, poderá ser utilizado para definir os eixos norteadores desse planejamento. Como se sabe, o Conselho já vem tentando sistematizar os trabalhos para esse fim desde sua primeira gestão, sendo um dos princípios fundamentais do seu funcionamento. Nesse aspecto a fragilidade do CONSEA/CE, como um espaço de diálogo mais politizado, expressa-se na análise do conteúdo das atas de reuniões, pelas poucas discussões sobre a elaboração de indicadores de SAN, e do controle social dos programas, além da compreensão do acesso ao alimento como um direito humano.

Como parte das suas responsabilidades, o CONSEA/CE, ao atuar junto aos demais órgãos estaduais envolvidos com a temática da SAN, a quem cabe a implementação do plano, deve contribuir no intuito de definir as ações e as metas a serem atingidas, um desafio posto para a próxima gestão (2008 a 2010). Seguindo as deliberações da III CNSAN, que direciona em especial uma agenda de trabalho para o CONSEA, incluindo a construção do Sistema (SISAN) e o estabelecimento de uma política de SAN, acredita-se que a próxima gestão do CONSEA/CE somará esforços para a construção do Plano Estadual de SAN.

Considerando-se os temas dominantes na agenda do Conselho, a dinâmica das reuniões, pelo observado nas atas, girou em grande parte em torno da discussão com os assuntos internos. Na primeira gestão, o dinamismo para a organização do Conselho e a implementação das ações denotam maior entusiasmo na busca de resultados do que transparece na segunda gestão. Embora não se deseje fugir da natureza descritiva deste trabalho, e longe de tecer comparações sobre o funcionamento do Conselho nas duas gestões, salta aos olhos não haver registro nas atas de reuniões de tarefas a serem cumpridas, com a participação de grupos de trabalhos definidos pela Câmara Temática saúde, educação e nutrição, enquanto a de produção e abastecimento aparece nas discussões com o Programa do Leite e os projetos da CONAB. Um fator a comprometer o funcionamento do CONSEA/CE nessa gestão, na visão de alguns dos conselheiros entrevistados, foi a mudança no governo do Estado, em 2007, quando aconteceu uma reestruturação das secretarias substantivas do governo e conseqüentemente mudanças dos conselheiros do segmento governamental. Em face do profundo desnível das informações para os iniciantes, muitas vezes o conselheiro fica impossibilitado de

perceber com clareza seu papel na representação institucional sob o enfoque da SAN.

A natureza do debate envolvendo assuntos públicos no CONSEA/CE evidencia-se com a participação dos conselheiros em atividades externas, como a organização e realização das Conferências regionais, municipais e estadual e pelo debate de políticas públicas de SAN, em especial sobre os temas de programas governamentais, principalmente os derivados do Programa de Aquisição de Alimentos, do governo federal. Nesse sentido, o Programa do Leite, os projetos da CONAB, os projetos do CONSAD na região de Baturité/CE, e a discussão da merenda escolar no Estado a partir da experiência do município de Santana do Acaraú, que vem incentivando alguns municípios a seguir o exemplo, com a intermediação do Conselho na divulgação dos resultados já alcançados, ocuparam maior espaço na agenda do Conselho em estudo.

Conforme identificado, um saldo positivo da experiência do CONSEA/CE na discussão dos programas governamentais parte do PAA, um programa cujo desenho operacional aproxima as dimensões da produção de alimentos ao consumo, consistindo basicamente no incentivo à produção e comercialização de um segmento da agricultura mais vulnerável economicamente (agricultura familiar) e simultaneamente amplia o acesso a uma alimentação mais saudável, produzida localmente. Sob a ótica da SAN, a discussão desse programa, associado ao Programa da Alimentação Escolar e ao Programa do Leite puxa o debate da intersetorialidade, ainda um desafio na implementação das ações locais, na visão dos conselheiros. Dessas discussões não foi possível extrair nenhuma providência

com caráter normativo a suas deliberações, mas apenas a emissão de pareceres, como no caso da eleição dos beneficiários nos projetos da CONAB.

Embora a experiência analisada favoreça o reconhecimento do CONSEA/CE como um lugar de exercício democrático e de avanços na discussão de programas setoriais que tenham a SAN como objetivo estratégico, desafios são colocados para avançar e materializar suas potencialidades. Entre eles, duas dimensões fundamentais inerentes à sua missão destacam-se: a criação e o fortalecimento de CONSEAs municipais e o acompanhamento e controle social das políticas em SAN no Estado.

Ao se referir ao reduzido número de CONSEAs municipais instalados até agora, os depoimentos dos conselheiros demonstraram preocupação. De acordo com o relatório de atividades do ano de 2005, dos 184 municípios, apenas quatorze contavam com CONSEAs funcionando regularmente. Na III Conferência Estadual, de SAN, realizada em 2007, o Estado contabilizou pouco mais de vinte CONSEAs municipais. O estímulo e o incentivo à formação dos Conselhos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a possibilitar as relações de cooperação, mais especificamente quanto às ações prioritárias no âmbito da política, é fundamental. Mesmo com a realização do Curso de Formação de Atores Sociais, promovido pelo CONSEA/CE, em parceria com o FCSAN e o TALHER, que atingiu um público de 50% dos municípios do Estado e que favoreceu bastante a mobilização em torno das questões de SAN nos municípios, o número de Conselhos municipais permanece ainda muito baixo.

Quanto à relação com o governo estadual, segundo deixa transparecer o depoimento da presidente do Conselho que iniciou a gestão 2003 a 2005 e continua como conselheira na gestão 2005 a 2007, apesar das dificuldades enfrentadas no percurso de todos esses anos, percebe-se atualmente uma preocupação crescente com a articulação entre os vários setores, não só pela ação do CONSEA/CE, mas também pela sensibilização dos gestores com a questão do Plano Estadual de SAN. Ao mesmo tempo, é inegável a fragilidade do Conselho referente à contribuição na elaboração desse projeto, a qual pode ainda ser condicionada, principalmente, à baixa institucionalidade de políticas que tratem dessa questão no Estado.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, H.; BRAGA, E. M. F. Formação de atores sociais em SAN: uma estratégia de implementação e acompanhamento das políticas públicas. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA**, 13, 2007, Recife.

ASSISTÊNCIA social e segurança alimentar. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, IPEA, n. 9, p. 36-47, ago. 2004.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Política de segurança alimentar e combate à pobreza. In: ROCHA, M. da. **Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 21-23.

BETTO, Fr. A fome como questão política. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo: IEA/USP, v. 17, n. 48, p. 53-61, maio/ago. 2003.

BEZERRA, N. F. **Fragmentando o território: bases para o desenvolvimento do semi-árido do Ceará**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. 196p.

BRAGA, E. M. F. La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de prácticas organizativas en los años noventa. **Estudios Latinoamericanos**, ano 3, n.5, ene./jun. 1996, p.183-194.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Saúde. Sistema das Nações Unidas. 32ª Sessão-Comitê Permanente de Nutrição. **Estudo de caso brasileiro: a integração das ações de alimentação e nutrição nos planos de desenvolvimento nacional para o alcance das metas do milênio no contexto do direito humano à alimentação adequada**. Brasília: Editora Ministério da Saúde, 2005. 305p.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. 2003. 287f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia comunidade solidária no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.12, n.6, p. 1543-1552, nov./dez. 2007.

BURLANDY, L. Segurança alimentar e nutricional: interstorialidade e as ações de nutrição. **Saúde em Revista**, Piracicaba, v.6, n.13, p. 9-15, maio/ago. 2004.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004. 318p.

CEARÁ. Secretaria da Saúde do Estado. **A saúde no Ceará: uma construção de todos: relatório da gestão da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará no período 2003-2006.** 2007. 141p.

COITINHO, D. C. Política nutricional no Brasil: do INAN ao bolsa-alimentação. In: TAKAGI, M.; SILVA, J. G.; BELIK, W. (Org.). **Combate à fome e à pobreza rural.** São Paulo: Instituto Cidadania, 2002. p. 233-236.

COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. Atlas eletrônico dos recursos hídricos e meteorológicos do Ceará. [20--]. Disponível em: <http://atlas.secrel.com.br>. Acesso em: 4 mar. 2008.

COMUNIDADES, ORGANIZAÇÕES E PESSOAS. Rede Nacional de Mobilização Social. **Relatório de atividades 2006.** [S.l.], 2006. 175p.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Fortaleza. **Relatório final.** Fortaleza: CONSEA/CE, 2004. 59p.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., 2007, Fortaleza. **Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Manual orientador.** Fortaleza: CONSEA/CE, 2007. 69p.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda. **A Construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional. Relatório final – segunda versão.** [Olinda]: CONSEA, 2004. 46p.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., 2007, Fortaleza. **Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Relatório final 2007.** Fortaleza: CONSEA, 2007. 89p.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional.** Brasília, 2004. 80p.

\_\_\_\_\_. **Lei de segurança alimentar e nutricional. Conceitos.** Brasília, 2006.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO ESTADO DO CEARÁ – CONSEA/CE. **Relatório anual de atividades** (janeiro a dezembro de 2005). Fortaleza, 2005.

CONSELHOS locais: proposta de criação. [200-]. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/Consea/exec./index.cfm](http://www.planalto.gov.br/Consea/exec./index.cfm)>. Acesso em: 3 maio 2006.

CORRÊA, A. M. S. et al. Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: urbano/rural: relatório técnico: versão preliminar. Brasília, DF: Ministério da Saúde: Organização Pan-Americana da Saúde; São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://bra.ops-oms.org/sistema/arquivo/vru\\_unic.pdf](http://bra.ops-oms.org/sistema/arquivo/vru_unic.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2007.

COSTA, C.; MALUF, R. S. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Polis, 2001.60p. (Publicações Polis, 38).

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.

DUARTE, Renato. **Do desastre natural à calamidade pública a seca de 1998-1999**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2002. 144p. (Estudos sobre as secas no Nordeste, 5).

FAO. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005**: la erradicación del hambre en el mundo - clave para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio. Italia, 2005. 40p.

\_\_\_\_\_. Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. **Fome zero: lições principais**. Santiago, Chile, 2006. 14p.

FRANCO, A. de; BARROS, E.; GARCIA, R. C. Texto de referência. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR**, 1., 1994 Brasília, 1994. 15p.

FREIRE, L. L. R. **Perfil econômico do Ceará**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2002. 86p.

GUIZARDI, F. L. et al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das Conferências Nacionais de Saúde. **Physis: revista de saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n. 1, p.15-39, 2004.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1992. 224p.

HOLANDA, Clovis. O FECOP perde o fôlego. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 25 mar. 2007. Política, p.19.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Segurança alimentar 2004**. Rio de Janeiro, 2006. 144p. Pesquisa nacional por amostra de domicílios.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto fome zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001. 117p.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Síntese dos indicadores sociais (1992-2002/2003). 2005. Disponível em: [www.ipece.ce.gov.br/estudos\\_sociais/Indicadores%20Sociais.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/estudos_sociais/Indicadores%20Sociais.pdf). Acesso em: 8 mar. 2008. 18p.

LAVINAS, L.; GARCIA, E. H. **Programas sociais de combate à fome**: o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro: Editora UFRJ - IPEA, 2004. v. 1. 256 p.



LEÓN, A. et al. **Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Políticas Sociales, 88).

LUZ, M. T. (Org.). As Conferências nacionais de saúde e as políticas de saúde da década de 80. In: GUIMARÃES, R.; TAVARES, R. A. W. **Saúde e sociedade no Brasil: anos 80**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. p.131-152.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997. 87p.

MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 18(Suplemento), 121-137, 2002.

MALUF, R. S. **Análise dos resultados da pesquisa mapeamento e caracterização dos restaurantes populares**. Instituto Pólis. 2005. Disponível em: < [www.polis.org.br/download/170.pdf](http://www.polis.org.br/download/170.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. **Participação e controle social na formulação e implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional: sugestões para discussão**. [S.l.: s.n.], [2004?]. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 174p.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. V. **Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil**. [S.l. : s.n.], 1995. 18p. Mimeo.

MENEZES, F. Fome zero: risco e oportunidade. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, n. 16, p.50-54, maio/jun 2003. Especial Segurança Alimentar.

MESA. **Fome zero: política nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2003.

MONTEIRO, C. A. Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p.7-11, 2003.

MONTEIRO, C. A. Pobreza, desnutrição e fome no Brasil: implicações para políticas públicas. In: VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Coord.). **A nova geografia da fome e da pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004. p. 79-96.

OLIVEIRA, L. C. de. **As práticas de participação institucionalizadas e sua interface com a cultura política: um olhar sobre o cotidiano de um Conselho Municipal de Saúde no Nordeste brasileiro**. 2006, 258f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, Rio de Janeiro, 2006.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales em América Latina: hacia una estrategia de investigación**. Argentina, Buenos Aires: [s.n.], 1976. 52p. Mimeo.

PACHECO, M. E. L. Novas políticas para antigos problemas. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 32-37, maio/jun. 2003. Especial Segurança Alimentar.

PELIANO, A. M. (Coord). **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília: IPEA, 1993. (Documento de política, 14).

\_\_\_\_\_. Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. In: CHAHAD, J. P.; CERVINI R. (Org.). **Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajuste econômico**. São Paulo: Fundo das Nações Unidas para a Infância/Instituto de Pesquisa Econômica/Universidade de São Paulo, 1988. p.139-184.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. de L.; BEGHIN, N. O Comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*, n.12, p. 19-38. jan./jun. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte2.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

PERES, T. H. de A. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, jan./jun. 2005.

PERISSINOTO, R. M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: FUKS, M.; PERISSINOTO, R. M.; SOUZA, N. R. de (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004. p.45-73.

PERISSINOTO, R. M.; FUKS, M.; SOUZA, N. R. de. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.105, p. 75-100, jul./dez., 2003.

PLANO de ações para a convivência com a seca. **Jornal O Povo**, Fortaleza, 5, nov. 2007. Informe Publicitário, p. 20-21.

PROGRAMA de segurança alimentar e nutricional. 2006. Disponível em: <[www.vidabrasil.org.br/oktiva.net/1355/nota/26341](http://www.vidabrasil.org.br/oktiva.net/1355/nota/26341)>. Acesso em: 3 maio 2007.

ROCHA, M. da (Org.). **Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. 190p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

SICOLI, J. L. **Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento da SAN**. [S. l.: s.n.], [1990?]. Mimeo.

SILVA, J. G. da. Segurança alimentar: uma agenda republicana. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 45-51, maio/ago. 2003.

SOFIATTI, D. **Os espaços públicos de participação na elaboração de políticas públicas: o caso do Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro**. 2005. 117f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, J. R. A articulação no semi-árido brasileiro (ASA): desafios e perspectivas na construção da sustentabilidade do semi-árido. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL COEP, 1, 2004, Maceió. **Gerenciamento de redes para o desenvolvimento**

**comunitário**. Rio de Janeiro: Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2004. p. 89-100.

SPITZ, A. A Hora certa de fazer acontecer. In: \_\_\_\_\_. Caminhos para mudar o Brasil. Rio de Janeiro: Oficina Social, 1998. p.13-22.

SPOSATI, A. Segurança alimentar e desafios às universidades. In: GALEAZZI, M. A. M. (Org.). **Segurança alimentar e cidadania**: a contribuição das universidades paulistas. Campinas, SP: Mercado das Letras, 1996. p.185-193.

TAKAGI, M. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 208f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n.25, p. 209-213, nov. 2005.

TESTA, Mário. **Pensar em salud**. Buenos Aires: Lugar Ed., 1993.

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. **Rev. Nutr. PUCAMP**; v. 10, n. 1, p. 20, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. 272p.

\_\_\_\_\_. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, jan./jun. 2003.

VALENTE, F. L. S. et al. **Curso formação em direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. [S. l.]: ABRANDH, 2007. 30p.

VALENTE, F. L. S.; BEGHIN, N. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para a replicabilidade. Brasília: ABRANDH, 2006. 66p.

WANDERLEY, M. de N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. 2.ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. p. 21-55.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. 159p.

## APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista

### 1 Identificação

1.1 Nome

1.2 Idade

1.3 Grau de instrução

1.3 Profissão/ocupação

1.4 Renda familiar

1.5 É filiado a algum partido político? Há quanto tempo?

1.6 É filiado ou associado a outras organizações? Quais? Participa de suas atividades?

2 Segmentos do CONSEA/CE (entidades que representam o governo e entidades da sociedade civil)

2.1 Quais os principais objetivos da instituição?

2.2 Com quais grupos a instituição trabalha ou em que áreas ela atua?

2.3 Como a SAN entra na pauta das ações desenvolvidas pela entidade que você representa?

2.4 Esta entidade atua neste campo desde quando?

2.5 O que mudou para a entidade com a inserção na temática mais relacionada a SAN?

3 Participação como conselheira (o)

3.1 Fale da sua relação com a SAN antes de ser conselheira (o).

3.2 Como foi o processo para sua escolha como conselheira (o)?

3.3 Há quanto tempo está ou esteve no CONSEA/CE?

3.4 Participa de algum outro conselho? Qual?

3.5 Como vê a situação da SAN hoje no Ceará? Que problemas você considera mais graves para a população cearense enfrentar no momento em relação a SAN? E por que você considera estes problemas os mais graves? Comente a adequação das políticas existentes na solução dos problemas que você mencionou. Você acha que os programas e ações que vêm sendo desenvolvidos (as) no Estado podem contribuir para o enfrentamento destes problemas?

3.6 Você pode perceber mudanças no Estado do Ceará desde que a SAN passou a ser uma referência para o discurso político, como um objetivo estratégico de políticas públicas?

a) O que mudou em relação à situação de segurança alimentar e nutricional da população?

b) O que mudou em relação aos programas e ações: Existem metas e objetivos claros do governo estadual em relação aos programas de SAN? Existem prioridades definidas? Existem mecanismos de avaliação dos programas? As informações sobre os programas são amplamente disponibilizadas para a população? Existem canais para isto? Os conselheiros sabem a quem recorrer em caso de problemas na implementação dos programas? No CONSEA/CE já foram discutidas questões que são importantes para o direito humano à alimentação, por exemplo, existem mecanismos de denúncia em torno dos programas, a população conhece estes mecanismos, os conselheiros conhecem estes mecanismos?

3.7 Qual é o papel do CONSEA na sua opinião? Você poderá aqui fazer um paralelo entre o que o CONSEA/CE deveria fazer e o que de fato ele faz.

Exemplos: O Consea–Ce vem contribuindo para mapear os principais problemas de Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN) no Estado? Entre os critérios de prioridades, o que o CONSEA/CE tem estabelecido para sua atuação, do tipo: fortalecer o diálogo entre setores de governo ou entre sociedade e governo; traçar uma política de SAN para o Estado; mobilizar os principais atores que vêm atuando no campo da SAN no Estado; como vem sendo a relação do CONSEA/CE com o Legislativo ou com o Judiciário ou com as instituições que atuam no campo do direito humano a alimentação (se é que existe, como vem sendo a discussão no Estado); como vem sendo a relação do CONSEA/CE com o nível federal de governo – ou a relação entre nível estadual e federal de governo; como vem sendo o papel do CONSEA/CE no nível estadual junto aos municípios, já que os municípios são os principais responsáveis pela implementação dos programas?

3.8 Você acha que o CONSEA/CE contribui para aproximar setores do governo (entre si) e com a sociedade civil? Como? Cite exemplos concretos de experiências com ações conjuntas entre setores de governo e organizações da sociedade civil, neste campo da política. Que avanços e desafios você pode identificar neste processo de aproximação entre setores de governo ou entre as diferentes organizações da sociedade civil?

3.9 Como você vê os conflitos no CONSEA/CE? Você pode caracterizá-los a partir de suas origens? Existem mecanismos explícitos no Conselho para conduzir situações de conflito entre posições dos diferentes setores? Qual o procedimento em

caso de conflitos de posições? Busca-se algum consenso, ou são encaminhadas todas as decisões conflitantes às instâncias competentes?

3.10 Como você poderia definir sua participação no CONSEA/CE, ou melhor, o que a (o) motiva ou já o (a) motivou a participar representando sua instituição ou organização social nesse Conselho?

## APÊNDICE B - **Conceitos**<sup>32</sup>

- Insegurança: situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas a má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente e bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural.

- Direito Humano à Alimentação Adequada: o conceito está fortemente relacionado ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial, do qual o Brasil é signatário. Esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade.

- Soberania Alimentar: cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população (soberania alimentar), respeitando as múltiplas características culturais dos povos.

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

---

<sup>32</sup> Esses conceitos constam na publicação CONSEA (2006), e dão suporte à compreensão da Lei Orgânica de SAN (LOSAN), depois de aprovada na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e sancionada pelo Presidente da República no dia 15 de setembro de 2006.

Uma PNSAN avança em relação às ações e programas desenvolvidos por esses diferentes segmentos ao promover os seguintes princípios; intersectorialidade; ações conjuntas entre Estados e sociedade; equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas; articulação entre orçamento e gestão; e abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

- Intersectorialidade: significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais), de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Se os diferentes setores do governo e da sociedade civil agirem isoladamente, não teremos uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional efetiva. Recursos dispersos e aplicados sem um planejamento global são mais facilmente desperdiçados ou utilizados por grupos isolados para seus interesses particulares.

- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil irão atuar conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da SAN, e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade. A participação do Sistema deverá obedecer aos princípios e diretrizes e será definida a partir de critérios estabelecidos, pelo CONSEA, e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

- Povos e Comunidades Tradicionais: são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007).



**ANEXO A - LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.**

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**  
**DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional . SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º 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.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II - a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III - a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV - a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V - a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI - a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

## **CAPÍTULO II**

### **DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1o deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - universalidade e eqüidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II - preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III - participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV - transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I - promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;

II - descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III - monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV - conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V - articulação entre orçamento e gestão; e

VI - estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I - a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II - o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III - a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV - os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V - as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I - 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II - 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e III . observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

### **CAPÍTULO III**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Patrus Ananias*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.9.2006.

## ANEXO B – Lei Orçamentária Anual (LOA) 2006

<b>Execução da LOA 2006 - Orçamento Segurança Alimentar e Nutricional (até 04 de setembro de 2006)</b>			
<b>Programa</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Liquidado</b>	<b>% (L/A)</b>
Identidade e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	239.347.868	170.702.306	<b>71,3%</b>
Proteção Social Básica	84.545.286	52.770.651	<b>62,4%</b>
Transferência de Renda com Condiionalidades	8.325.769.650	4.971.775.059	<b>59,7%</b>
Brasil Escolarizado	1.509.450.669	852.982.999	<b>56,5%</b>
Eradicação do Trabalho Infantil	373.313.437	170.042.137	<b>45,5%</b>
Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura	550.000	244.855	<b>44,5%</b>
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	143.200.000	59.998.412	<b>41,9%</b>
Desenvolvimento Sustentável da Pesca	17.390.895	6.981.403	<b>40,1%</b>
Acesso a Alimentação	603.875.183	225.233.098	<b>37,3%</b>
Proambiente	1.864.906	619.943	<b>33,2%</b>
Agricultura Familiar - PRONAF	1.922.212.412	593.518.087	<b>30,9%</b>
Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento	48.150.984	14.466.994	<b>30,0%</b>
Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	14.826.440	4.375.968	<b>29,5%</b>
Abastecimento Agroalimentar	2.515.702.525	639.690.941	<b>25,4%</b>
Alimentação Saudável	18.413.445	4.608.507	<b>25,0%</b>
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	181.288.002	44.678.914	<b>24,6%</b>
Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	11.613.900	2.830.391	<b>24,4%</b>
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	34.214.000	8.225.503	<b>24,0%</b>
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	173.540.263	39.300.164	<b>22,6%</b>
Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRONAGER	3.749.514	770.286	<b>20,5%</b>
Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade	24.024.117	4.839.957	<b>20,1%</b>
Áreas Protegidas do Brasil	26.153.746	5.267.347	<b>20,1%</b>
Crédito Fundiário	117.200.000	22.700.000	<b>19,4%</b>
Amazônia Sustentável	6.098.834	1.125.034	<b>18,4%</b>
Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	1.170.000	207.538	<b>17,7%</b>
Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	122.349.343	19.739.696	<b>16,1%</b>
Economia Solidária em Desenvolvimento	31.323.174	4.934.953	<b>15,8%</b>

Comunidades Tradicionais	11.504.251	1.779.848	<b>15,5%</b>
Cultura Afro-brasileira	6.819.315	914.799	<b>13,4%</b>
Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional	18.992.961	2.410.064	<b>12,7%</b>
Paz no Campo	11.213.000	1.343.943	<b>12,0%</b>
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	8.950.000	817.683	<b>9,1%</b>
Atenção a Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	15.857.607	1.306.210	<b>8,2%</b>
Brasil Quilombola	21.524.263	1.744.698	<b>8,1%</b>
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais - PROMESO	17.249.200	1.119.792	<b>6,5%</b>
Saneamento Ambiental Urbano	710.749.512	33.626.307	<b>4,7%</b>
Saneamento Rural	142.848.449	6.406.473	<b>4,5%</b>
Primeiro Emprego	60.034.171	1.242.819	<b>2,1%</b>
Conservação, Uso Racional e Qualidades das Águas	16.590.000	250.950	<b>1,5%</b>
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	166.298.273	331.920	<b>0,2%</b>
Integração de Bacias Hidrográficas	22.185.000	0	<b>0,0%</b>
Cultura, Identidade e Cidadania	5.090.000	0	<b>0,0%</b>
Resíduos Sólidos Urbanos	2.900.027	0	<b>0,0%</b>
Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	600.000	0	<b>0,0%</b>
Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	300.000	0	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17.791.044.622</b>	<b>7.975.926.647</b>	<b>44,8%</b>

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal – Elaboração: Inesc

## ANEXO C – Programas que compõem a Estratégia Fome Zero

**Eixo 1** - Acesso aos alimentos: contém programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação.

- Bolsa Família
- Alimentação Escolar (PNAE)
- Cisternas
- Restaurantes populares
- Bancos de alimentos
- Agricultura urbana / Hortas comunitárias
- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
- Distribuição de vitamina A (Vitamina A+)
- Distribuição de ferro (Saúde de Ferro)
- Alimentação e nutrição de povos indígenas
- Educação alimentar, nutricional e para consumo
- Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis
- Alimentação do trabalhador (PAT)
- Desoneração da cesta básica de alimentos

**Eixo 2:** Alimentos a grupos populacionais específicos

- Fortalecimento da Agricultura Familiar
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
- Garantia-Safra
- Seguro da Agricultura Familiar
- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)



**Eixo 3:** Geração de renda: incentiva a economia solidária e desenvolve ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho.

- Qualificação social e profissional
- Economia solidária e inclusão produtiva
- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)
- Organização produtiva de comunidades
- Desenvolvimento de cooperativas de catadores
- Microcrédito produtivo orientado

**Eixo 4:** Articulação, Mobilização e Controle Social

- Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
- Mobilização social e educação cidadã
- Capacitação de agentes públicos e sociais
- Mutirões e doações
- Parcerias com empresas e entidades
- Controle social - conselhos da área social

Fonte: <[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)>.

**ANEXO D - DECRETO Nº 27.256, de 18 de novembro de 2003. ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO Nº 27.008, DE 15 DE ABRIL DE 2003 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art.88, incisos IV e VI da Constituição Estadual, e CONSIDERANDO a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará - CONSEA, nos termos do Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003 e a necessidade de correções em sua composição e de outros equívocos. DECRETA:

Art.1º. Os artigos 3º, 4º e 7º do Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003 passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art.3º - O CONSEA-CE será composto por 34 (trinta e quatro) membros, designados pelo Governador do Estado, sendo 14 (quatorze) representantes de órgãos da Administração Estadual e 20 (vinte) representantes de outras organizações dentre organismos federais, da sociedade civil e de cooperação internacional."

Parágrafo Único: Integrarão o CONSEA-CE:

- ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL:

Secretaria da Ação Social

Secretaria da Agricultura e Pecuária

Secretaria da Educação Básica

Secretaria da Saúde

Secretaria Extraordinária da Inclusão e Mobilização Social

Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional

Secretaria da Ciência e Tecnologia

Secretaria do Desenvolvimento Econômico

Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo

Secretaria dos Recursos Hídricos

Secretaria do Planejamento e Coordenação

Secretaria da Cultura

Secretaria da Fazenda

Secretaria da Ouvidoria Geral e do Meio Ambiente

- INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB/Pastoral Social

Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC  
Federação do Comércio - FECOMÉRCIO  
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará - FAEC  
Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do  
Estado do Ceará - FETRAECE  
Assembléia Legislativa  
Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE  
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará - SEBRAE  
Universidade Federal do Ceará - UFC  
Universidade Estadual do Ceará - UECE  
Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida / Rede  
Nacional de Mobilização Social - COEP/Ce.  
Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional - FCSAN  
Associação Cearense de Supermercados - ACESU  
Federação de Entidades Comunitárias do Ceará - FECECE  
Banco do Nordeste - BN  
Delegacia Federal do Ministério da Agricultura - DFA  
Central Única dos Trabalhadores - CUT  
Federação das Associações dos Jovens Empresários do Ceará - FAJECE  
Governadoria do Distrito do Rotary Club do Ceará -  
Governadoria do Distrito do Lions Club do Ceará."

"Art.4º. O Presidente e o Secretário Executivo do CONSEACE serão indicados pelo Governador do Estado e escolhidos dentre seus integrantes."

"Art.7º. O Governador do Estado assegurará à Secretaria Executiva do CONSEA-CE a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de suas atividades junto à Secretaria da Ação Social."

Art.2º. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO IRACEMA, em Fortaleza-Ceará, aos 18 de novembro de 2003.

Lúcio Gonçalo de Alcântara  
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ  
Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho  
SECRETÁRIO ADJUNTO DA AÇÃO SOCIAL

**ANEXO E – DECRETO Nº 29.057, de 7 de novembro de 2007. ALTERA DISPOSITIVOS DO DECRETO Nº 27.008, DE 15 DE ABRIL DE 2003, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso da atribuição que lhe confere o Art.88, incisos IV e VI, da Constituição Estadual, e; CONSIDERANDO a necessidade de atualização da composição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará - CONSEA, quanto aos órgãos representativos da Administração Estadual, DECRETA:

Art.1º O artigo 3º do Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.3º O CONSEA-CE será composto por 34 (trinta e quatro) membros, designados pelo Governador do Estado, sendo 14 (quatorze) representantes de órgãos da Administração Estadual e 20 (vinte) representantes de outras organizações, dentre organismos federais, da sociedade civil e de cooperação internacional. Parágrafo Único: Integram o CONSEA-CE: - ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria do Desenvolvimento Agrário; Secretaria da Educação; Secretaria da Saúde; Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior; Secretaria dos Recursos Hídricos; Secretaria do Planejamento e Gestão; Secretaria da Cultura; Secretaria da Fazenda; Secretaria das Cidades; Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral; Secretaria do Esporte; Secretaria da Justiça e Cidadania; Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico - INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB/Pastoral Social; Federação das Indústrias do Estado do Ceará - FIEC; Federação do Comércio - FECOMÉRCIO; Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará - FAEC;

Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará - FETRAECE;  
Assembléia Legislativa;  
Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE;  
Serviço do Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará - SEBRAE;  
Universidade Federal do Ceará - UFC;  
Universidade Estadual do Ceará - UECE;  
Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida/Rede Nacional de Mobilização Social - COEP/CE;  
Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional - FCSAN;  
Associação Cearense de Supermercados - ACESU;  
Federação de Entidades Comunitárias do Ceará - FECECE;  
Banco do Nordeste - BN;  
Delegacia Federal do Ministério da Agricultura - DFA;  
Central Única dos Trabalhadores - CUT;  
Federação das Associações dos Jovens Empresários do Ceará -FAJECE;  
Governadoria do Distrito do Rotary Club do Ceará;  
Governadoria do Distrito do Lions Club do Ceará";

Art.2º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art.3º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO IRACEMA, DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 07 de novembro de 2007.

Cid Ferreira Gomes  
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Fátima Catunda Rocha Moreira de Andrade  
SECRETÁRIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM EXERCÍCIO