

A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DO CONSEA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Carmem Priscila Bocchi



A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DO CONSEA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Carmem Priscila Bocchi

RESUMO

A experiência de participação social viabilizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) apresenta-se como relevante instrumento para a construção das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar no Brasil. O CONSEA é um conselho que funciona no âmbito da Presidência da República, tem caráter consultivo, e seu objetivo é assessorar o Presidente da República na área de segurança alimentar, apresentando diretrizes e propostas relacionadas às políticas públicas correspondentes. É formado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Trata-se, ainda, de um conselho de caráter intersetorial, que trabalha questões desde a produção, o acesso, o consumo de alimentos, até políticas de saúde e a educação. Serão apresentadas situações concretas em que houve atuação do conselho: (i) elaboração da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e (ii) propostas ao orçamento da União criação de um sistema de indicadores de monitoramento da segurança alimentar. Como existem CONSEAS ESTADUAIS em todos os estados e DF, assim como em alguns municípios, acredita-se que a experiência apresentada contribuirá para dinamizar estes espaços de participação juntos aos entes federados.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS VIVENCIADOS PELO CONSEA.....	5
(i) Lei 11.346/2006.....	5
(ii) Propostas ao orçamento da União criação de um sistema de indicadores de monitoramento da segurança alimentar.....	7
CONCLUSÕES.....	11
REFERÊNCIAS.....	12



INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), localizado na Presidência da República e instituído como órgão de assessoramento direto do Presidente, é composto por 57 membros sendo que, deste total, 2/3 são representantes da sociedade civil e 1/3 são representantes do governo. O CONSEA, por sua vez, tem suas origens no movimento da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela vida”, oriundo do movimento “Pela Ética na Política”, que levou ao impeachment do então presidente Fernando Collor de Melo. Liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, o movimento da ação da cidadania colocou fortemente a questão da fome na agenda nacional, levando a uma primeira formação do CONSEA em 1993, durante o governo Itamar Franco. Com o advento do governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto, dando lugar ao Programa Comunidade Solidária e ao seu respectivo Conselho (Cf Maluf, 2007).

Em 2003, com o advento do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da centralidade dada para questão do combate à fome, o CONSEA é reconstituído. Nota-se que a visão de segurança alimentar defendida pelo Conselho e que irá se consolidar na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei 11.346/2006) considera a questão da fome como um problema social a ser enfrentando por meio de uma política que dê conta tanto do caráter emergencial quanto estrutural do problema.

Segundo Maluf (2007) “o enfoque da SAN busca ampliar o acesso aos alimentos ao mesmo tempo em que questiona o padrão de consumo alimentar, (b) sugere formas mais eqüitativas e sustentáveis de produzir e comercializar alimentos, e (c) requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais específicos. Essas três linhas de ação convertem a busca da SAN para as estratégias de desenvolvimento de um país, como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social” (Maluf, Renato: pg. 24-25).

A forma de manifestação do Conselho são documentos enviados ao Presidente da República e aos órgãos federais fazendo recomendações que vão desde a contribuição específica para políticas, programas, ações governamentais e leis que estejam sendo elaboradas pelo governo até recomendações relacionadas



ao posicionamento a ser tomado nas negociações internacionais em situações em que poderia estar sendo afetada a soberania e segurança alimentar do país.

Para tanto, a composição do conselho procura refletir este caráter abrangente e multisetorial da segurança alimentar sendo que seus membros têm origem em setores diversos da sociedade civil:

Agricultura: representantes das organizações da agricultura familiar; agronegócio, agroecologia, e reforma agrária;

Povos e Comunidades Tradicionais: extrativistas, pescadores, povos indígenas, comunidades de terreiro, quilombolas;

Área de Saúde e Nutrição: associações e conselhos profissionais e de saúde coletiva, representantes de pessoas com necessidades alimentares especiais;

Outras Representações: religiosa, sindical, direito humano à alimentação; economia solidária, indústria de alimentos, redes e fóruns e especialistas e pesquisadores.¹

É bom lembrar que a criação do CONSEA foi precedida de ampla mobilização social, o que reforça o reconhecimento e legitimidade do conselho enquanto espaço de participação. As decisões são tomadas em plenária não sem antes passar por comissões específicas de discussão, que conta com a participação tanto de conselheiros representantes da sociedade civil quanto de membros do governo. Este processo de ampla discussão permite que se chegue, na maioria das vezes, a decisões de consenso, fortalecendo as propostas direcionadas ao governo.

¹ Conferir Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS VIVENCIADOS PELO CONSEA

(i) Lei 11.346/2006

A lei 11.346/2006 e a construção do SISAN foi uma deliberação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em março de 2004, em Olinda/PE. Seu principal objetivo é cumprir a lacuna da não existência de um marco legal para a garantia da segurança alimentar e nutricional para a população, chamando, ainda, reiteradamente, a responsabilidade do Estado na garantia do direito à alimentação. Assim, aparece como deliberação da Conferência: “Instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio, prevendo a criação de fundo específico, com definição de ações, diretrizes, recursos e papel dos diferentes níveis de governo na obrigação do Estado de garantir o direito humano à alimentação”. (Relatório final da II CNSAN, p. 11)

A lei 11.346/2006 aponta as diretrizes da política de segurança alimentar e Nutricional. Pretende dar organicidade há uma série de ações, buscando identificar um eixo comum entre as mesmas, que seria o eixo da segurança alimentar e sua expressão concreta numa determinada política pública. Assim, propõe:

Art. 1º Esta lei estabelece as definições, princípios, diretrizes 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.

Salienta-se que a proposta da lei orgânica, deliberada pela II Conferência foi construída pelas instâncias do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), logo após a Conferência de Olinda. Neste ponto destaca-se uma das principais características do campo da segurança alimentar que seria a sua forte vinculação com os movimentos sociais e com a participação social.



Em seu art. 4º, ela delimita o escopo da Segurança Alimentar – quais atividades ou quais eixos de políticas públicas fazem parte da sua política.

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.

Institui, ainda, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), dizendo que o mesmo será integrado por órgãos da União, Estados e Municípios e pelas instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Apresenta, em seu art. 11, as atribuições das instâncias que o compõe no âmbito federal. Assim, o SISAN é composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável em indicar ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) as diretrizes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de ser responsável por avaliar o sistema. O segundo elemento desta composição é o CONSEA, cujas atribuições são as que mais ficam explicitadas na lei (6 atribuições explicitadas). Podemos citar, entre as principais atribuições, encaminhar ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; articular e monitorar a implementação da Política e do Plano; e definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN. Este maior número de atribuições deve-se ao fato do CONSEA já existir e funcionar como mediador da política, fazendo a ponte entre sociedade civil e governo. A lei ainda irá tratar, mais adiante, da composição do CONSEA. A outra instância mencionada na lei é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e



Nutricional, responsável em elaborar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, além de coordenar a sua execução.

A lei 11.346/06 estabelece também, nos artigos 8º e 9º, os princípios e as diretrizes do SISAN.

Observa-se que a lei necessita de algumas definições e regulamentações. A opção do legislador foi formatá-la sem minúcias, deixando o detalhamento para um momento posterior, ou seja, para a regulamentação. A opção de baseia na complexidade da política, cuja principal diretriz é a intersetorialidade das diferentes ações que a compõe.

(ii) Propostas ao orçamento da União criação de um sistema de indicadores de monitoramento da segurança alimentar

Outra ação do CONSEA que qualifica a participação social nas ações de governo diz respeito à experiência em relação ao orçamento da União e, posteriormente, a construção de um conjunto de indicadores de monitoramento da situação da segurança alimentar da população brasileira. Novamente, a concepção intersetorial da segurança alimentar poderia se apresentar como uma dificuldade para o se conhecer e influenciar o orçamento. Não obstante, foi justamente este caráter intersetorial que propiciou a elaboração de uma metodologia de monitoramento do orçamento da segurança alimentar e nutricional, pelo fato de coexistirem no Conselho uma diversidade de segmentos representativos da sociedade civil e de órgãos do governo.

Assim, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) monitora e faz propostas ao Orçamento da União desde 2005. Para tanto, criou uma metodologia que procurou identificar programas e ações do Plano Plurianual que incidiriam sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população. Ao todo foram identificados 43 programas e 149 ações do PPA². Estes programas e ações, por sua vez, estão organizados por temas relacionados ao escopo da SAN, conforme critérios estabelecidos pelo Conselho que, por sua vez, relacionam-se às suas frentes de atuação e documentos de referência.

² Em 2008, com o advento do PPA 2008-211, as ações selecionadas em 2005 foram reorganizadas.



São ao todo 18 temas, a saber:

- Abastecimento Agroalimentar
- Acesso à alimentação
- Ações Estruturantes
- Agricultura Familiar – Plano Safra e Aquisição de Alimentos
- Alimentação Escolar
- Alimentação Saudável
- Biodiversidade e Populações Tradicionais
- Catadores de Materiais Recicláveis
- Gestão de Políticas
- Infra-estrutura Hídrica e SAN
- Pesca e Aquicultura
- Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação
- SAN das Pop. Negras
- SAN dos Povos Indígenas
- SAN no semi-árido
- Saneamento – Água e Esgoto
- Transferência de Renda
- Vigilância Sanitária

Em 2007, o CONSEA fez propostas para o fortalecimento e criação de novas ações no PPA, destacando-se a ação “Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN”, que faz parte do Programa Acesso à Alimentação, do MDS e o Programa “Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade”, sob a responsabilidade do MMA.

Com a finalidade de melhor qualificar sua intervenção o CONSEA priorizou algumas ações consideradas estratégicas para a SAN e que, ao mesmo tempo, necessitam de um reforço orçamentário e/ou de gestão. Foram priorizadas (para fins de solicitação de fortalecimento de seus orçamentos) 44 ações. Abaixo transcrito encontra-se um trecho da Exposição de Motivos nº 7, elaborada pelo Conselho em julho de 2009, e que traz propostas para o orçamento de 2010:

1.1 Uma das principais deliberações da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2007 foi o fortalecimento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do SUS (PNAN), por meio de investimentos em recursos humanos e financeiros. A PNAN tem como propósito a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo



no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos. Desta forma, o fortalecimento desta Política apresenta-se como uma estratégia crucial para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. Observa-se, entretanto, que as dotações orçamentárias destinadas à área de alimentação e nutrição não estão compatíveis com o seu grau de importância enquanto política pública de segurança alimentar. Em 2008, o orçamento da ação “Alimentação e Nutrição” foi de R\$ 37.380.135,00 (trinta e sete milhões, trezentos e oitenta mil e cento e trinta e cinco reais) e em 2009 está em R\$ 38.744.108 (trinta e oito milhões, setecentos e quarenta e quatro mil e cento e oito reais). O CONSEA destaca a necessidade de recuperar a capacidade de financiamento da área de alimentação e nutrição e, desta forma, propõe a ampliação da dotação orçamentária da ação 8735 “Alimentação e Nutrição para a Saúde”, que faz parte do Programa 1214 “Atenção Básica em Saúde”, executada pelo Ministério da Saúde, para R\$ 155.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco milhões de reais) em 2009. Com estes recursos seria possível alcançar 100% dos programas de suplementação, os compromissos da política de alimentação e nutrição com as diretrizes de promoção da alimentação saudável e a do monitoramento da situação alimentar da população. (Cf <http://www.planalto.gov.br/consea>)

A criação de um sistema de indicadores e monitoramento da segurança alimentar e nutricional está presente no Conselho desde o seu primeiro momento de criação em 1993. A LOSAN (2006) estabelece como uma das diretrizes do SISAN o monitoramento da situação alimentar e nutricional visando subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área das diferentes esferas de governo. Em 2006 foi constituído no âmbito do CONSEA um Grupo de Trabalho que tinha como finalidade fazer uma proposta de um conjunto de indicadores para a segurança alimentar. O Grupo foi constituído por representantes das seguintes instituições: (a) Secretaria Executiva do CONSEA; (b) Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH); (c) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS; (d) Diretoria de Políticas Sociais do IPEA; (e) Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN/DAB/SAS/MS; (f) IBGE; e (g) Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MP. Num segundo momento o Grupo foi ampliado para outras entidades assim como para conselheiros.

Em março de 2007 foi apresentada ao plenário do CONSEA uma primeira proposta de indicadores. Várias contribuições foram apresentadas, sendo que como produto do Grupo de Trabalho tem-se: um relatório, uma matriz de indicadores da segurança alimentar e uma matriz de políticas, ações e programas do governo federal que estariam impactando a SAN. Grosso modo o sistema de monitoramento se propõe a informar sobre a realização progressiva do direito humano à



alimentação adequada, evidenciando o número de pessoas em insegurança alimentar. O sistema de monitoramento tem ainda como princípios o foco às populações vulneráveis; a transparência e o irrestrito acesso aos dados e métodos adotados; o enfoque da universalização e da indivisibilidade dos direitos; a ampla participação social; a não regressão dos resultados positivos obtidos; a responsabilização dos setores que integram o SISAN.

Os resultados do trabalho deste grupo são bastante reconhecidos fora e dentro do CONSEA e seus produtos bastante utilizados pelos conselheiros e membros do governo. O Grupo de Trabalho continua em funcionamento, atualizando as matrizes de indicadores e políticas e buscando a institucionalização do sistema, sendo que em outubro de 2010 está prevista a publicação de um relatório sobre a realização do direito humano à alimentação no Brasil, a partir dos indicadores do sistema.



CONCLUSÕES

Este trabalho apresentou as características e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA enquanto instância de participação, buscando demonstrar sua capacidade de influenciar e participar do ciclo de gestão das políticas públicas. A origem do Conselho, fruto da mobilização da sociedade, assim como sua composição e estrutura organizativa tem propiciado o exercício da capacidade participativa dos segmentos sociais organizados.

O trabalho procurou menos apontar para os resultados das demandas do Conselho e mais para sua capacidade de, ao ser altamente representativo de vários segmentos sociais, atualizar a agenda do governo e de suas políticas.



REFERÊNCIAS

II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.
Relatório Final. Olinda, março de 2004.

III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.
Relatório Final. Fortaleza, julho de 2007.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006.**

MALUF, Renato. **Segurança alimentar e nutricional.** Petrópolis, Vozes, 2007.



AUTORIA

Carmem Priscila Bocchi – Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente coordena a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República.
Endereço eletrônico: carmem.bocchi@planalto.gov.br

