

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Fundação Oswaldo Cruz

A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007.

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do grau acadêmico em mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – Fiocruz.

Isabela Fleury Sattamini

Orientadoras: Elvira Maciel

Tatiana Wargas Baptista

Rio de Janeiro

2013

Agradecimentos

Aos meus pais, Lucio Sattamini e Angela Fleury, por terem feito seus próprios mestrados há muito tempo atrás, me incentivando constantemente.

Às minhas grandes mentoras neste trabalho, Elvira Maciel e Tatiana Vargas, pela atenção, carinho e dedicação com que me orientaram.

*“Se o que nos consome
fosse apenas fome
cantaria o pão”*

Zé Ramalho

Sumário

| | |
|---|----|
| Resumo..... | 6 |
| Abstract..... | 7 |
| Lista de quadros..... | 8 |
| Lista de figuras..... | 8 |
| Lista de siglas..... | 9 |
| | |
| INTRODUÇÃO E METODOLOGIA..... | 10 |
| | |
| CAPÍTULO I - O CONCEITO E A PRÁTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM SUA COMPLEXIDADE..... | 18 |
| Multidisciplinaridade e intersetorialidade..... | 26 |
| Participação social..... | 27 |
| A proposta de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 28 |
| | |
| CAPÍTULO II - O DESENVOLVIMENTO E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA HISTÓRIA DO BRASIL | |
| As Relações entre Desenvolvimento e Segurança Alimentar e Nutricional..... | 29 |
| O modelo brasileiro de desenvolvimento da década de 1930 à ditadura militar..... | 33 |
| O período de redemocratização do país..... | 33 |
| O desenvolvimento e a questão agrária ao longo da história..... | 38 |
| O apogeu do neoliberalismo no Brasil e o florescimento das políticas de segurança alimentar | 41 |
| A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar..... | 46 |
| Os modelos de desenvolvimento em discussão..... | 47 |
| | |
| CAPÍTULO III – CONSEA: TEMAS EM DEBATE NAS PLENÁRIAS | |
| Apresentação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)..... | 54 |
| A estrutura do CONSEA..... | 57 |
| Análise dos documentos do CONSEA | 57 |
| Pautas de reuniões, exposições de motivos e recomendações..... | 59 |

| | |
|--|----|
| Reforma agrária..... | 63 |
| Semiárido..... | 68 |
| Agricultura familiar..... | 72 |
| Povos e comunidades tradicionais..... | 76 |
| Agrotóxicos..... | 81 |
| Biossegurança..... | 83 |
| Negociações internacionais..... | 88 |
| Política Nacional de Abastecimento Alimentar | 92 |

CAPÍTULO IV - CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E

| | |
|------------------|----|
| NUTRICIONAL..... | 95 |
|------------------|----|

| | |
|---|-----|
| II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 101 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 107 |
|--|-----|

| | |
|---------------------------|-----|
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 113 |
|---------------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA..... | 115 |
|-------------------|-----|

Resumo

O tema da segurança alimentar e nutricional (SAN) exige uma abordagem multidisciplinar e intersetorial. Suas dimensões incluem desde a produção de alimentos até a distribuição, comercialização e padrões de consumo. O Direito Humano à Alimentação Adequada é parte integrante do conceito de SAN e é reconhecido como um dos direitos humanos básicos. No Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é recriado em 2003 e objetiva aconselhar e assessorar a Presidência da República no âmbito das políticas de SAN. A segurança alimentar e nutricional possui relações estreitas com o modelo de desenvolvimento e representa disputas políticas. O CONSEA é um espaço de participação social com representações da sociedade civil e do governo, que se reúne em plenárias que resultam em documentos. O objetivo geral deste trabalho é analisar, nos documentos relativos à segurança alimentar e nutricional produzidos pelo CONSEA entre 2004 e 2007, as diretrizes de SAN e quais concepções de desenvolvimento são defendidas. A metodologia baseou-se no referencial da análise de políticas elegendo como eixo o modelo de desenvolvimento (econômico, social, humano, ambiental), dada a sua relevância nas políticas de segurança alimentar e nutricional. A proposta de análise envolve um conceito de política mais amplo, que busca a perspectiva de examinar os processos formais aproximando-os do debate e reflexão sobre o campo. Os principais resultados deste estudo dizem respeito ao fenômeno de determinadas propostas do CONSEA irem de encontro com modelo de desenvolvimento hegemônico e por isso representarem maiores conflitos. Foi possível elucidar os pontos críticos do debate e apontar para os obstáculos encontrados para a realização das propostas políticas de SAN.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional; políticas de alimentação; políticas públicas; desenvolvimento; análise de políticas.

Abstract

Food security is necessarily cross-disciplinary and intersectoral. It involves the whole of food systems, including production, manufacture, distribution, sale and consumption, together with the social, cultural, economic, political and environmental dimensions. It is also an ethical issue: the human right to adequate nutritious food is recognized as a basic human right by the United Nations. In Brazil, the Food Security National Council (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar*, or CONSEA) was created in 2003. It includes representatives from various government ministries and also from civil society organisations. It advises the President of the Republic on food policy issues, including food security, many of which remain matters of vigorous debate. This thesis analyses the documents related to national food security policies produced by CONSEA between 2004 and 2007. The analysis identifies a consistent criticism by CONSEA of Brazilian government policy. This policy has given chief priority to the type of ‘development model’ that focuses on economic growth and that pays much less attention for example to education, rural livelihoods, and social, cultural and environmental protection. A main purpose of the thesis is to examine the discussions undertaken and the conclusions and recommendations made by CONSEA in the context of the many national and also international forces, some helpful, many antagonistic, affecting Brazilian food security.

Key words: food security; food policy; public policy; development; policy analysis.

Lista de Figuras

| | |
|---|-----|
| 1. Modelo linha do tempo resumo da trajetória brasileira de desenvolvimento econômico..... | 45 |
| 2. Inter-relações de dependência entre desenvolvimento – produção de alimentos – segurança alimentar e nutricional..... | 67 |
| 3. As interações entre SAN, relações internacionais e modelo de desenvolvimento.. | 88 |
| 4. Confluência de três eixos em um, que contempla a todos..... | 112 |

Lista de Quadros

| | |
|--|-----|
| 1. Temas e documentos produzidos pelo CONSEA 2003-2007..... | 60 |
| 2. Relacionando Textos de Referência e Relatório Final da IICNSAN..... | 98 |
| 3. Componentes da estratégia nacional de desenvolvimento..... | 109 |

Lista de abreviaturas e siglas

ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

CGAN – Coordenadoria Geral de Alimentação e Nutrição

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CTNBio - Comissão Técnica Nacional de Biossegurança

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

FAO – *Food and Agriculture Organization* (Organização Mundial para Agricultura e Alimentação)

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MS – Ministério da Saúde

OGM – Organismo Geneticamente Modificado

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PNAA – Política Nacional de Abastecimento Alimentar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Introdução

Os debates sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) surgem em meados do século XX no período de pós Segunda Guerra Mundial, com significado e utilização distinta do que hoje conhecemos no Brasil. Desde este período até as discussões atuais sobre o tema, os contextos políticos se modificaram e o conceito de SAN sofreu diversas alterações, sendo conhecida atualmente como:

“A garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis”.

É importante ressaltar o fato da definição acima ser uma das possíveis concepções do termo, e ter sido construída e trabalhada no Brasil ao longo de debates e conferências nacionais. Em distintos contextos de outros países, o termo pode assumir outros significados, assim como traduções em outras línguas podem causar estranhamentos. O caráter político do tema da segurança alimentar e nutricional caracteriza o quanto sua definição é variável, a depender do local e tempo em que estamos a analisar. As necessidades de cada região do planeta, suas características sociais, políticas e econômicas influenciam e modificam sua utilização. Neste trabalho, nosso foco é no uso brasileiro do termo.

As dimensões da segurança alimentar e nutricional envolvem os múltiplos determinantes das práticas alimentares, desde a produção até a comercialização e o acesso, frente a utilização nos níveis familiar e individual. O modo de produção e a comercialização determinam preços dos alimentos e que alimentos estão disponíveis, o que diz respeito à área de economia e regulação de mercados, política econômica e social. O preço e a renda mensal determinam a possibilidade de acesso das famílias, entrando mais uma vez na economia, mas também começando a falar de questões sociais. O uso dos alimentos e as escolhas das compras a serem feitas passam por questões de ordem social, cultural (hábitos alimentares), educacional e de acesso a serviços de saúde e informações sobre cuidados com a saúde, além do forte âmbito psicológico que domina as escolhas alimentares de cada pessoa. Fica visível a

necessidade de intercâmbio entre as distintas áreas do conhecimento e da política, objetivando o acesso justo de toda a população a uma alimentação saudável e digna.

O tema é amplo e perpassa por diversas áreas do conhecimento, ganhando importância na área da saúde no campo da nutrição, das ciências sociais através da antropologia e sociologia da alimentação, em estudos de cultura e significados simbólicos dos alimentos, no campo de direito referente ao direito humano à alimentação adequada e saudável, na economia pela importância que a produção e comercialização de alimentos representam para os países, no campo das relações internacionais pela sua importância no comércio internacional, entre outros. Mas o principal que este trabalho busca ressaltar é sua importância no campo da política. A concepção de política que buscamos propor é ampla e articula e compreende vários âmbitos do conhecimento. Ao escolhermos tratar da política, está implicado que será necessário considerar os diferentes aspectos da discussão da segurança alimentar e nutricional.

A SAN é um objeto de políticas públicas e isso faz dela uma noção susceptível de distintas acepções e meios para sua efetivação, sendo pouco provável uma única compreensão a respeito (Maluf, 2007). Quando falamos de política, falamos de campos de disputas permeados por distintos interesses, que com frequência entram em conflito. O principal conflito que se verifica é entre a questão econômica e a questão social, que parecem seguir direções opostas em alguns momentos.

No Brasil, a SAN ganha espaço político de destaque quando da retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003. O Conselho tem natureza consultiva e assessora a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. O **objetivo geral** deste trabalho é analisar, nos documentos relativos à segurança alimentar e nutricional produzidos pelo CONSEA entre 2004 e 2007, as diretrizes de SAN e quais concepções de desenvolvimento são defendidas. Os objetivos específicos são: a) Traçar um histórico das políticas de desenvolvimento e relacioná-las às políticas de segurança alimentar e nutricional no país desde a década de 1930 e inserir, em sua evolução, a criação e regulamentação do CONSEA, buscando entender as singularidades de sua expressão política. b) Compreender como as exposições de motivos, recomendações, resoluções e moções das plenárias do CONSEA (entre 2004 e

2007) sugerem políticas e aconselham a presidência da república em questões relacionadas à segurança alimentar brasileira.

A pergunta de pesquisa é: o que Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional propôs politicamente entre 2004 e 2007 e como suas propostas se relacionam com os modelos de desenvolvimento?

Para justificar a relevância do estudo no cenário atual, podemos citar o quanto o ressurgimento do CONSEA representa politicamente a retomada de um espaço institucional de importância dentro do poder federal, ligado diretamente à Presidência da República, com participação social e ênfase na intersectorialidade, que implica em um momento de grande distinção na história das políticas de SAN no Brasil. Existe um reconhecimento internacional de prestígio à experiência brasileira com relação ao que o CONSEA representa em termos de conquista política na área. É difícil identificar algum período mais fértil relativo à SAN na história brasileira. A partir desta constatação, verifica-se a importância de tratar o assunto e analisar a política a partir do debate do CONSEA.

O período de 2004 a 2007 foi eleito por ter sido a primeira gestão do CONSEA. No início do projeto, foram selecionados os documentos desde 2004 até 2011, que estavam disponíveis na página oficial do Conselho. Não existem documentos do ano de 2003 disponíveis na página. Ao nos debruçarmos sobre o material, foi possível perceber sua grande riqueza, e também sua longa extensão e profundidade. O desejo inicial era de dar conta da análise até 2011, contemplando assim a primeira e a segunda gestão. No entanto, com o passar do tempo, chegamos à conclusão de que, contrariamente às nossas intenções, não seria possível analisar os anos a partir de 2007. Concluímos que, devido aos limites do tempo do curso de mestrado, a análise deveria ser apenas da primeira gestão. O que acontece a partir de 2007 diz respeito aos desdobramentos dos trabalhos realizados desde o ressurgimento¹ do CONSEA, em 2003, e é de grande interesse e riqueza analítica e deverá ser analisado em pesquisas futuras.

É importante reconhecer as limitações dos documentos de nossa análise. A fonte dos documentos foi a página online do Conselho, que os disponibiliza publicamente, sob o título “plenárias”. O que se encontra disponível são exatamente os documentos

¹ Como veremos no corpo desta dissertação talvez a palavra “ressurgimento” do CONSEA seja inadequada, considerando a ruptura existente neste período de ausência do Conselho, e possivelmente o termo “o novo CONSEA” seja mais adequado, devido as grandes diferenças que ele apresenta a partir de 2003.

exposições de motivos, recomendações, resoluções, moções, apresentações de slides debatidas em plenárias e alguns documentos complementares elaborados por grupos de trabalho do Conselho com temas específicos, além dos relatórios e documentos das Conferências Nacionais. Existe uma carência de organização e disponibilização integral dos documentos. Reconhecemos a existência de outros documentos que poderiam contribuir para a análise, como atas de reuniões de plenárias, que, embora não estivessem disponíveis na página do Conselho, poderiam ter sido obtidos por outros meios, o que não foi realizado.

Nossa metodologia se baseia em um pensamento ampliado sobre política. Ao contrário do que comumente se tende a pensar do tema da política como algo resultado de ações do governo, realizável apenas pelos três poderes executivo, legislativo ou judiciário, inserido no âmbito federal, estatal ou municipal, enquadrado em programas, medidas, planos governamentais, na verdade, sob outro olhar, a análise política pode ir além.

No pensamento padrão sobre política, existem certas dicotomias essenciais como Estado x sociedade, governantes x governados, público x privado, as quais perdem sentido quando ampliamos nosso olhar. Esta visão de mundo tradicional tem origens históricas e parte da construção do Estado. Mais a frente neste trabalho, no capítulo II, discutiremos sobre o papel e atuação do Estado ao longo da história brasileira. O pensamento ampliado de política está intimamente associado ao pensamento científico e suas delimitações.

A modernidade nos ensinou a entender o mundo através de fórmulas que poderiam ser reproduzidas e reaplicadas em distintas situações para nos ajudar a desvendar nossas dúvidas. A noção da reprodutibilidade de pesquisas científicas se faz importante no meio acadêmico, em busca de delimitações e de diferenciação entre o pensamento comum e o pensamento científico. Parecemos estar a “produzir verdades” como objetivo científico, e a metodologia científica é o principal instrumento para esta diferenciação. Quando bebemos da fonte das ciências sociais, percebemos as diferentes opções de análise e um olhar mais abrangente (quando comparado ao olhar biomédico), embora elas possuam também seus próprios enquadramentos. Na análise de políticas, existem também fórmulas para avaliar programas e ações governamentais, como o Ciclo de Políticas, amplamente utilizado.

“Um problema conceitual é que mais frequentemente do que se pensa, os analistas falham ao definir conceitualmente o que eles entendem por política. O significado de política é tomado por certo, sendo um caruncho teórico e epistemológico formado dentro das estruturas analíticas que eles constroem” (Ball, 2006) .

O que queremos propor é uma visão diferente de política e de ciência, que nos parece mais interessante e útil neste trabalho e em demais olhares analíticos sobre política. Propomos ir contra a ideia de que a política é um espaço de discussão restrito a determinados especialistas. Ao contrário, acreditamos que a reflexão política deveria fazer parte de mais campos do conhecimento e ser alvo de análise em mais estudos, pelo simples fato de ela estar presente e influenciar em todos estes âmbitos inevitavelmente. Especialmente para o setor público, mas também no privado, a política acontece desde a ponta, no cotidiano, nas práticas de todo profissional. No âmbito do CONSEA, que faz parte do governo federal, a política se traduz em debates, representações de distintos grupos sociais, elaboração de documentos oficiais (produção textual), propostas políticas, recomendações, organização de conferências, e demais atividades. A política é um campo em construção, debatido, repensado constantemente. O CONSEA busca representar um espaço onde estes debates abrangentes são possíveis com a participação da sociedade civil e com o objetivo da intersetorialidade, chamando para a conversa todos os setores envolvidos na problemática alimentar. A ampliação do escopo das áreas de conhecimento e o trabalho interdisciplinar são enriquecedores.

O presente trabalho não tem a intenção de revelar verdades ou tampouco instituir direções de pensamentos únicos. O que aqui é apresentado são visões possíveis sobre os motivos de inquietação de pesquisa. Alguns autores foram fundamentais na reflexão sobre política, no olhar sobre o histórico brasileiro e internacional, na compreensão de contextos e na análise documental.

“Só se pode entender o Estado para além do governo (no sentido estrito) quando se mantém a relação entre economia, sociedade e política. Quando se percebe que o modelo de Estado tornou-se capilar no pensamento e na ação de cada indivíduo da sociedade; que o próprio entendimento de sociedade é uma construção dos novos tempos. Assim, para se apreender as políticas de um Estado não se deveria reduzir a análise ao que está visível, mas ao que se faz em nome do Estado e de

sua suposta racionalidade, o como se faz e o porquê se faz (Baptista e Mattos, 2011).”

Buscamos elucidar um pouco mais sobre o *como se faz* no âmbito das discussões do CONSEA. O caráter consultivo do Conselho deixa claro que ele não tem poder de deliberação, mas sugere e recomenda e não há garantias de que suas propostas serão efetivadas, pelo contrário, é uma instância de luta política por determinados ideais que enfrenta obstáculos bastante concretos. Justamente por isso, o olhar analítico sobre os documentos pode nos ajudar a entender um pouco mais sobre o *como se faz* política de segurança alimentar e nutricional. Considerando a relevância que a SAN possui para a população e a importância política que o CONSEA representa no campo da saúde pública e dos direitos humanos, este trabalho se justifica por trazer um olhar analítico sobre as questões que o CONSEA avança e as questões em que enfrenta desafios no período analisado.

“Um dos pontos de destaque nos estudos de política remete aos processos de inserção e sustentação de conteúdos e enunciados que se afirmam no texto de uma proposta política. Os conteúdos carregam o que há de saber em disputa e podem dar pistas importantes sobre as apostas em curso. A partir de um conteúdo é possível identificar conceitos utilizados, diferentes visões da estratégia política adotada, incongruências com o contexto que se insere e com a trajetória de uma área ou discussão” (Baptista e Mattos, 2011).

As publicações de Stephen Ball (2006), pesquisador do campo das políticas de educação, foram reflexões chave para os encaminhamentos deste trabalho. Um pensamento interessante que o autor traz é de sua oposição à ideia de que as políticas são implementadas, o que carrega uma noção de linearidade e objetividade, que para Ball, não existe. O que acontece, para ele, é uma alternância de modalidades: a política é um texto, e a prática é uma ação, assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. Apesar da questão da implementação das políticas não ser o foco do presente estudo, a reflexão sobre os textos das políticas foi fundamental.

Ball apresenta também o quanto determinadas políticas buscam trazer mudanças, o que se encaixa muito bem no contexto das recomendações do CONSEA e seus

debates, que frequentemente colocam à mesa questões transformadoras da realidade. Ball indica a necessidade de olhar nos documentos contradições que possam aparecer à primeira vista, mas que são na verdade reposicionamentos, negociações em torno dos diferentes pontos, possíveis perdas de diferentes grupos representados.

O autor faz uma divisão em ‘contextos da política’, os que aqui destacamos são: contexto de influência, de produção de textos, da prática. A categorização destes contextos foi importante na análise do presente estudo. O contexto de produção de textos, conforme coloca Ball, é localizado no tempo, em determinada conjuntura, arranjo de forças. Este pensamento ajuda a refletir sobre o período que caracteriza a primeira gestão do Conselho, alvo de nossa análise, assim como a conjuntura e as forças em jogo naquele momento.

Em todos os contextos podemos inserir o âmbito do CONSEA. Buscamos priorizar os contextos de *produção de textos* e de *práticas* (podemos ver o CONSEA como uma prática em si), assim como de *influência* que o CONSEA sofre (no olhar sobre os grupos representados) e que ele exerce (sobre as instâncias governamentais). A partir dos documentos podemos inferir e trazer significados, tanto presentes no debate como nas construções posteriores à construção de textos legais. Pesquisa crítica é aquela comprometida com valores de justiça social e, para Ball (2006), melhor termo, questões de poder. No campo da análise dos documentos do CONSEA, as questões de poder aparecem com frequência, e a disputa por espaço é constante.

Ball expõe a importância de começar a pensar como o problema (a segurança alimentar e nutricional) que estamos abordando é construído e como vem a ser percebido como um problema que necessita de políticas. Esta problematização do tema é com certeza de natureza complexa e exigiria um olhar mais aprofundado sobre os processos e debates políticos ao longo do tempo. Mas as conferências nacionais apontam caminhos sobre o curso do debate. Pareceu-nos interessante observar os temas trazidos pelas conferências nacionais e os temas tratados nas exposições de motivos e recomendações dos anos seguintes, para buscar entender o que ganhou mais destaque, se desenvolveu, evoluiu na discussão e o que ganhou menos espaço e como foi abordado ao longo do período que se seguiu. Ressalte-se que as pautas de discussão das plenárias do CONSEA trazem temas diversos e não necessariamente todos produzem uma exposição de motivos ou recomendação. Compreender a natureza de cada documento é fundamental na análise.

No que se refere a estas contribuições teórico-metodológicas e sua relação com o que foi feito no trabalho de análise da presente pesquisa, podemos ressaltar os pontos que foram alcançados e os desafios que se apresentaram. Não foi possível ver diretamente a atuação dos atores e vinculá-los aos interesses e representações, mas foi possível a partir dos conteúdos e debates promovidos captar os conflitos, as disputas, as delimitações de terreno, as visões de desenvolvimento. Os contextos de influência, de produção de texto e das práticas se expressam de algum modo na produção e nos debates do CONSEA. O trabalho permitiu apontar alguns pontos-chave para a discussão.

Tomamos a decisão de não determinar categorias analíticas *a priori* no início do trabalho. De acordo com esta forma de análise política que buscamos propor, a escolha de uma metodologia já conhecida e utilizada, com autores reconhecidos, poderia ser interessante por um lado, mas poderia engessar e limitar a análise, impedindo um voo mais alto em torno das questões de interesse para a segurança alimentar e nutricional que os documentos traziam. O objetivo desta decisão foi deixar florescer as categorias analíticas no decorrer do manuseio dos documentos, de acordo com a relevância que vinham ganhando na evolução do debate entre 2004 e 2007.

A partir da leitura inicial dos documentos, foram traçados quatro eixos para a análise: desenvolvimento, sustentabilidade, produção de alimentos e alimentação adequada, por terem sido identificados como fundamentais no que estava sendo proposto pelo Conselho. No decorrer da análise, concluiu-se que o eixo do desenvolvimento abrangia aos outros três, de modo que se tornou central. Não se poderia analisar sustentabilidade, produção de alimentos e alimentação adequada sem acabar por tratar o tema do desenvolvimento. Chegamos a esta conclusão através da sistematização dos documentos em tabelas, divididos pelas propostas relativas a cada um dos quatro eixos, que posteriormente foram reunidos no eixo único do desenvolvimento.

Buscamos atentar para materialidade do discurso, entender seu modo de produção, e principalmente para o núcleo do que estava apresentado no texto. Foi também importante o olhar atento sobre o vocabulário, para compreender princípios, valores, orientações que estavam em curso. Pareceu-nos crucial entender os argumentos e justificativas de cada proposta. A análise da justificativa oferece um elemento importante para a análise política por falar das estratégias dos atores, justificativas essas

que fazem parte de um jogo político e apresentam diferentes maneiras de como o problema em debate pode ser pensado. Reconhecer os termos de debate, as teses políticas em jogo, no entorno dos objetos em debate, foi um dos nossos objetivos na sistematização dos documentos.

Ao aprofundarmos nosso estudo sobre a SAN e a atuação do CONSEA, foi possível perceber o quanto era fundamental sua relação com o modelo de desenvolvimento brasileiro e também no contexto internacional. A geração de conflitos em torno das propostas de SAN é principalmente o embate com as políticas de crescimento econômico. Como veremos ao longo da análise, o desenvolvimento estritamente econômico é a principal barreira para a realização plena do Direito Humano à Alimentação Adequada, como se propõe nos documentos do CONSEA.

O primeiro capítulo deste trabalho apresenta o debate da Segurança Alimentar e Nutricional e busca evidenciar sua complexidade, trazendo o olhar desde o surgimento do termo *segurança alimentar* (que ainda não havia incorporado o componente nutricional) e sua inserção nos contextos internacional e nacional.

O segundo capítulo busca dar conta do primeiro objetivo específico e irá apresentar um histórico das políticas nacionais de desenvolvimento e a trajetória das políticas de alimentação e nutrição e de segurança alimentar e nutricional no Brasil. O entendimento das escolhas tomadas e os contextos políticos que existiram no passado nos ajuda a compreender melhor a situação em que nos encontramos hoje e quais são as perspectivas e desafios a serem enfrentados.

O início da análise documental tem lugar no terceiro capítulo, para responder ao segundo objetivo específico, quando apresentamos o olhar analítico sobre os documentos produzidos em plenárias pelo CONSEA no período entre 2004 e 2007. O quarto capítulo apresenta o olhar sobre os documentos elaborados nas II e III Conferências Nacionais de SAN. Por fim, apresentamos nossa conclusão e possibilidades futuras de análise.

Capítulo I - O conceito e a prática da Segurança Alimentar e Nutricional em sua complexidade

A segurança alimentar e nutricional (SAN) é um conceito em construção e encontra desafios no plano teórico-conceitual e no âmbito de formulação e implementação de políticas públicas, apresentando diferentes possibilidades em termos de mensuração e análise (Burlandy e Costa, 2007).

A diversidade que integra o campo da segurança alimentar e nutricional traduz as múltiplas visões e opiniões que lhe cercam. Os participantes deste debate são, em geral, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, governos, entidades internacionais, representantes da indústria e do setor produtivo de alimentos. No Brasil, a expressão segurança alimentar, já consagrada internacionalmente, recebeu a adição do termo nutricional.

É fundamental compreender o porquê da opção por utilizar os distintos termos *alimentar* e *nutricional*. Podem parecer sinônimos, mas não o são. O termo *alimentar* se refere, por um lado, ao abastecimento alimentar e a disponibilidade de alimentos. No entanto, diz respeito também ao aspecto social e cultural, de forma que alimento é aquilo que uma pessoa escolhe, cozinha, prepara e divide em seu círculo social e familiar. Enquanto o termo *nutricional* diz respeito ao aspecto biológico, a função e utilização de um alimento pelo organismo vivo, que passa por processos de digestão para ser desmembrado em nutrientes que serão necessários na produção de energia, em atividades celulares, na renovação de células e outras funções orgânicas. Na área da Nutrição (assim denominada por predominar a visão biológica), existe um posicionamento claro em relação a estes termos. O ser humano não se alimenta de nutrientes, ele come comida, e esta distinção é importante na abordagem do cuidado alimentar e nutricional. Do ponto de vista nutricional, uma ração humana completa com todos os nutrientes essenciais seria suficiente para suprir as necessidades de um organismo biológico. Porém, no aspecto *alimentar*, uma ração humana romperia com a dignidade, convivência, cultura, respeito, sociabilidade e demais dimensões do ato de se alimentar. Ato este tão fundamental para a vida social e cultural humana. Do ponto de vista político e do nascimento do termo segurança alimentar, a associação do termo *alimentar* é ao abastecimento de alimentos a um país.

O tema da alimentação é capaz de gerar indagações que levam a refletir sobre questões fundamentais da antropologia tais como a relação da cultura com a natureza, o simbólico e o biológico. Alimentar-se é um ato vital, sem o qual não há vida possível, mas, ao se alimentar, o homem cria práticas e atribui significados àquilo que está incorporando a si mesmo, o que vai além da utilização dos alimentos pelo organismo (Maciel, 2001). O interesse da antropologia pelo tema é um exemplo da interdisciplinaridade que o contém. Para Claude Fischler, o homem nutre-se também de imaginário e de significados, partilhando representações coletivas. Se for possível avaliar o valor nutritivo do alimento (um combustível a ser liberado como energia e sustentar o corpo) o ato alimentar implica também em um valor simbólico, o que complexifica a questão, pois requer outro tipo de abordagem (2001, p. 20).

Historicamente, a diferença entre “segurança alimentar” e “segurança alimentar e nutricional” se deu através da utilização dos termos por grupos e momentos distintos, sendo esta segunda criada e utilizada especialmente no Brasil. Cabe esclarecer que ao longo deste trabalho, ambas as expressões serão mencionadas, de acordo com a utilização nos documentos e nos debates.

Segundo Pinheiro (2009), o enfoque da segurança alimentar internacional tem uma abordagem predominante no componente alimentar, ou seja, na disponibilidade de alimentos e expansão da produção agrícola.

O termo surge no contexto de pós-Segunda Guerra Mundial (meados do século XX), quando a discussão sobre a autonomia e autossuficiência na produção de alimentos estaria associada à segurança nacional. Evento significativo no período da guerra por representar grande tragédia, o cerco ao Leningrado na União Soviética pelos alemães é um exemplo concreto. O cerco durou 900 dias, entre 1941 e 1944, período em que o abastecimento de alimentos e bens básicos ficou extremamente comprometido, o que fazia parte da estratégia do exército invasor alemão. Ficou evidente o quanto a interferência no abastecimento alimentar era uma potencial arma contra uma população.

A partir deste momento, a noção de segurança alimentar se desenvolve e a escolha da palavra “segurança” é central. Estava presente a ideia de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de autossuficiência na produção de alimentos. Portanto, o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção (Hirai e Anjos, 2007).

“Em 1943, quando milhões de europeus tiveram sua infraestrutura agrícola destruída pelas guerras, discutia-se a constituição da ONU (Organização das Nações Unidas) e do FMI (Fundo Monetário Internacional) e, junto com essa discussão, havia uma proposta de criar uma organização multigovernamental para o incentivo da agricultura e alimentação. Decorrente dessa ideia realizou-se, nesse mesmo ano, a I Conferência Internacional sobre o tema, em Hot Spring, Arkansas, EUA. Como resultado de um amplo debate, cria-se em 1945 um organismo denominado Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). A ideia inicial sobre Segurança Alimentar, que estava essencialmente ancorada na produção de alimentos, manteve-se até a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, em 1974” (Hirai e Anjos, 2007).

Em 1953, a FAO realizou a VIII Sessão de sua Conferência, quando se instituiu a promoção da assistência alimentar, o que significava que os países de economias centrais deveriam utilizar seus excedentes de alimentos para distribuir aos países mais carentes de disponibilidade de alimentos, de economias periféricas. Neste momento, inicia-se o incentivo ao aumento à produtividade agrícola, com auxílio de insumos químicos.

Para caracterizar este período, Friedmann e McMichael, no início dos anos 1980, desenvolvem a teoria dos regimes alimentares. Se trata de uma abordagem marxista sobre as teorias dos sistemas alimentares. Segundo os autores, a análise dos regimes alimentares diz respeito ao papel estratégico da agricultura na construção e desenvolvimento da economia capitalista mundial. Suas bases estão na Teoria Francesa da Regulação² e na Teoria de Sistemas Mundiais³. De acordo com Pinheiro (2009),

“O primeiro regime vai do período da consolidação do capitalismo industrial (final do século XIX) até o início do segundo pós-guerra mundial. A agricultura teve um papel primordial na divisão internacional do trabalho, por meio do fornecimento de matérias primas e alimentos para os países europeus. Esse modelo favoreceu o domínio

² Teoria heterodoxa sobre o pensamento econômico, baseada no conceito de regulação econômica.

³ Teoria de relações internacionais, de geoeconomia e economia política internacional que se foca no estudo do sistema social e suas inter-relações com o avanço do capitalismo mundial como forças determinantes entre os distintos países.

crecente da produção e do fornecimento de alimentos para alguns poucos países, particularmente Canadá e Estados Unidos. Os excedentes americanos eram desovados no mundo, juntamente com a difusão do padrão americano de produção, baseado em alta mecanização, diminuição maciça da força de trabalho agrícola, especialização das tarefas no processo produtivo, revolução técnica para utilização de insumos industriais e de sementes altamente produtivas e criação de animais com base em alimentação produzida pela indústria.”

Ao analisarmos a história do desenvolvimento do conceito de segurança alimentar e nutricional, podemos perceber que o período coincide com o desenvolvimento do capitalismo em sua forma atual, além da criação de organismos internacionais como a ONU, o FMI e a FAO. O período de pós II Guerra Mundial trata também de uma série de mudanças nas estruturas de diversos países e principalmente no cenário internacional. Nesse mesmo momento, a noção de direitos humanos se desenvolve, com vistas a evitar massacres semelhantes aos ocorridos durante a guerra. O período que destacamos como o nascimento do conceito de SAN (meados do século XX) coincide com eventos como a Conferência de Bretton Woods, de 1944, nos Estados Unidos, quando os 44 países aliados lançaram uma nova ordem econômica, um plano que visava estimular o desenvolvimento capitalista e a reconstrução e estabilidade econômica mundial. Apesar da participação de vários países, o domínio pertencia aos Estados Unidos e também uma parcela ao Reino Unido. Foram criados o Banco Mundial, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Gatt (Acordo Geral sobre tarifas Aduaneiras e Comércio), como comentado acima, junto à criação da FAO.

Considerando esta consonância do desenvolvimento de pensamentos e a importância da produção de alimentos para a humanidade como um todo, e para cada país, fica evidente o direcionamento político e econômico que a questão da segurança alimentar emanava. Durante um tempo a questão da produção de alimentos, o que nos remete à agricultura primordialmente, foi central nos debates de segurança alimentar, e assim continua até os dias atuais e também no âmbito do CONSEA. As dimensões da saúde, através do olhar nutricional e também social, vão ganhando espaço, mas sem confrontar o modelo de desenvolvimento da mesma forma que a questão da produção de alimentos.

A questão dos direitos humanos está fortemente associada à segurança alimentar, além de se fortalecer no mesmo período pós II Guerra. O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um dos direitos humanos fundamentais. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado em 1996 e ratificado pelo Brasil, estabelece “o direito de todos a usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação, e à melhoria contínua das condições de vida”. Colocado como crucial para fruição dos demais direitos, o direito de estar livre da fome e à alimentação adequada e saudável integra o conjunto dos direitos dos povos promovidos pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, conforme consta no Comentário Geral n.12 (O direito humano à alimentação), de 1999 (Maluf, 2007). No mesmo ano de 1996, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, as 180 nações participantes firmaram um acordo de comprometimento em diminuir a fome e o índice de pessoas subnutridas pela metade até o ano de 2015.

“Foram concebidos dois grandes documentos: a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, listando sete compromissos que os governos participantes iriam assumir para elevar o nível de segurança alimentar, e o complementar plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, listando objetivos específicos para alcançar as metas consubstanciadas na declaração” (Hirai e Anjos, 2007).

Com vistas a dar conta do problema da fome e da escassez de alimentos, a Revolução Verde despontou como solução para o aumento da produtividade agrícola através da utilização de insumos químicos como agrotóxicos e sementes modificadas. O que sabemos hoje é que apesar da abundância de alimentos produzidos, a fome ainda está presente como resultado de problemas de distribuição e acesso, o que nos remete ao pensamento sobre questões políticas e econômicas que regem os determinantes de quem tem acesso a que no mundo e nos países.

“A persistência da fome levou a discussão sobre a segurança alimentar a novos rumos. Pois, ainda que a existência de significativos estoques de alimentos fosse um fato, particularmente nos países desenvolvidos, o problema estava longe de ser resolvido. Com isto, o foco do debate desloca-se para a garantia do acesso da população aos alimentos, e o tema da segurança alimentar deixa de ser visto pela ótica estritamente

produtiva agregando-se a questão da distribuição. É precisamente neste contexto que o conceito de segurança alimentar é ampliado” (Almeida Filho et al, 2007).

Aos poucos, o componente nutricional foi sendo incorporado à noção da segurança alimentar, buscando contemplar o âmbito da saúde e da qualidade dos alimentos. Esta incorporação se deu mais fortemente no Brasil. Durante a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, isto ainda não havia acontecido, no entanto, foi reivindicado ao longo dos debates. Mas como nos elucida Pinheiro (2009), apesar da construção do conceito ampliado, a noção restritiva do enfoque de abastecimento e produção de alimentos no cenário internacional não permitiu a incorporação do componente nutricional durante a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma em 1996.

Os compromissos assumidos na Cúpula Mundial estão longe de serem cumpridos e muitos são contrários aos interesses de nações ou de grupos econômicos específicos. Apesar de assumirem o compromisso com o combate à desnutrição e à fome, a ação dos governos é frequentemente contraditória. Existem forças muito maiores que impedem a realização das metas, como o comércio internacional onde os países de economias centrais impõem restrições às exportações de alimentos de países de economias periféricas, tendo implicações na geração de emprego e renda, além da abertura para a indústria de alimentos, onde as grandes redes de supermercado dominam o mercado (Almeida Filho et al, 2007).

O que podemos perceber é a entrada da nutrição no debate da segurança alimentar, gradualmente. A ciência da nutrição tem sido reconhecida pela sua atuação no âmbito do componente nutricional dos alimentos, tecnologia dos alimentos, componentes de dietas específicas, o que lhe inclui na visão biológica e biomédica. O aspecto social da ciência da nutrição se relaciona à necessidade de políticas de alimentação e nutrição (como a área é conhecida). Sob um olhar mais cuidadoso, evidencia-se a distinção entre os campos da Alimentação e Nutrição e da Segurança Alimentar e Nutricional, que aos poucos dialogam e se aproximam, compreendendo melhor uma a outra. A primeira se preocupa com questões relacionadas à saúde, e se inclui no campo do debate da saúde. Enquanto a segunda habita as discussões da economia, do modelo de desenvolvimento, da política.

No que se refere ao modelo conceitual, Cannon e Leitzmann (2005) discorrem acerca da necessidade do enfoque nas dimensões social e ambiental da ciência da nutrição somados ao atual foco no aspecto biológico. Esta publicação vem corroborar o conceito proposto de segurança alimentar e nutricional utilizado no Brasil, que busca englobar, da forma mais ampla possível, o acesso à alimentação por parte da população e os condicionantes do estado nutricional. O trabalho de Cannon e colaboradores resulta no “*The New Nutrition Science Project*”. Este trabalho pauta a discussão atual acerca da necessidade de mudança de paradigmas da ciência da nutrição para atingir um enfoque multidimensional, em âmbito local e global em busca de condições a serem proporcionadas para a população para que tenham acesso à informação e capacidade de realizar suas escolhas alimentares baseadas em sua cultura e vida social e na busca por autonomia na escolha por uma alimentação saudável e promotora da saúde e não da doença, como é verificado atualmente.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que já havia sido elaborado em 2003 no Fórum Brasileiro de SAN, é aprovado e descrito no documento de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004:

“A garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis”.

De modo geral, tende-se a pensar a privação de alimentos como a situação primordial de insegurança alimentar. Entretanto, o excesso de nutrientes e calorias é também prejudicial e enquadra-se na classificação de alimentação de má qualidade e inadequada à saúde. A partir daí, verificamos quantos determinantes ambientais estão envolvidos no estado nutricional, seja ele de excesso ou falta de nutrientes e calorias.

A obesidade é um dos grandes desafios atuais na busca pela garantia da segurança alimentar e nutricional. Considerada uma epidemia, não pode ser apenas tratada através do encorajamento à população a baixarem seus fatores de risco e

adotarem estilos de vida saudáveis, embora isto seja muito produtivo se a população responder positivamente. Ambientes obesogênicos ⁴, reforçados pelas mudanças culturais associadas à globalização, tornam ainda mais difícil a adoção de estilos de vida saudáveis, especialmente para crianças e adolescentes, por serem mais vulneráveis e influenciáveis. A ação política em nível local, regional e global é fundamental para a mudança deste paradigma e a possibilidade de oferta de ambientes saudáveis para a população (Chopra et al, 2002).

⁴ Chamamos de ambientes obesogênicos aqueles que favorecem o aparecimento da obesidade, associados à alimentação com consumo excessivo de calorias, gorduras e açúcar, produtos processados, além do fator do sedentarismo. Desde a revolução industrial e a mudança nos padrões de produção e de trabalho, essa tendência se verifica através da redução do esforço físico para realização de tarefas e o aumento do consumo de alimentos industrializados. O hábito de assistir televisão por longos períodos na rotina, por exemplo, está relacionado à grande exposição a propagandas de alimentos e também com o sedentarismo.

Multidisciplinaridade e intersetorialidade

Como se pode perceber a partir das considerações acima acerca de problemas relacionados à alimentação e nutrição na sociedade brasileira, os desafios para as políticas públicas são diversos e complexos. É importante também reconhecer a complexidade dos condicionantes de escolhas alimentares. Por complexidade, podemos definir que se trata de uma questão que não se resolve em uma só solução, tampouco uma só área do conhecimento é capaz de dar conta, e somente a partir da multidisciplinaridade será possível abordar corretamente estes problemas. A ideia de complexidade pode ser tomada como eixo principal que unificaria parcialmente as diversas contribuições em direção a um paradigma científico alternativo. Trata-se de uma aplicação generalizada da premissa de que, ao contrário da abordagem reducionista do positivismo, que tem como objetivo uma simplificação da realidade, a pesquisa científica dentro de um novo paradigma deve respeitar a complexidade inerente aos processos concretos da natureza, da sociedade e da história (Robson, 1986; Santos, 1989, 2003 apud Almeida, 2005).

No campo acadêmico, o que chamamos de multidisciplinaridade é o correspondente à chamada intersetorialidade na política. A necessidade de se trabalhar diferentes pontos de vista, de modo a expandir sua visão sobre o objeto de estudo tem a ver com o trabalho conjunto de distintos setores da sociedade organizada em Estado, que busquem um interesse em comum, como pode ser a segurança alimentar e nutricional. As dimensões da segurança alimentar e nutricional envolvem os múltiplos determinantes das práticas alimentares, desde a produção até a comercialização e o acesso, frente a utilização nos níveis familiar e individual. Para isso, é necessária uma abertura das partes envolvidas, na direção de questionar seus domínios e abrir-se para críticas. A problemática do trabalho intersetorial diz respeito a conflitos de interesses e disputas de poder, e muitas vezes setores diferentes trabalham em direções opostas. O CONSEA busca fazer a interface destes setores envolvidos na questão alimentar.

A área da nutrição tem ganhado ao longo da história enfoque biomédico, com ênfase em pesquisas e ações direcionadas a nutrientes e necessidades biológicas, de forma que, nesta lógica, a alimentação se destinaria unicamente à satisfação de necessidades biológicas para a manutenção do funcionamento corporal, e reduzir-se-ia a multidimensionalidade e complexidade do ato de se alimentar à sua dimensão fisiológica, cujo desfecho é o estado nutricional (Bosi *et al*, 2011). Porém, a

incorporação de valores das áreas de ciências sociais como a sociologia e antropologia, direito, economia, geografia e outras é de fundamental importância.

Ganha força a linha de pensamento que valoriza a incorporação de valores mais abrangentes na busca por soluções aos problemas colocados referentes à alimentação adequada. Conhecer os nutrientes e suas ações no organismo, assim como as necessidades nutricionais, é crucial, porém, sem entendermos como disponibilizar os nutrientes essenciais em forma de comida tradicionalmente aceita dentro do contexto em que cada pessoa ou comunidade está inserida, pouco poderemos contribuir como ciência da nutrição para a sociedade. Neste aspecto, a sociedade organizada em Estado e suas políticas públicas são responsáveis por garantir o Direito Humano a Alimentação Adequada.

O trabalho na perspectiva de segurança alimentar e nutricional exige abordagem intersetorial e multidisciplinar, intrinsecamente. De forma abrangente, um grande número de ministérios e setores da sociedade está envolvido e implicado na questão.

Participação Social

Falar sobre democracia e participação social no Brasil traz como fundamental a menção à ditadura militar sofrida pelo país desde o golpe de 31 de março de 1964, que derrubou João Goulart, até 15 de janeiro de 1985, com a eleição de Tancredo Neves. A instabilidade política naquele momento e o cenário internacional de disputa entre capitalismo e socialismo é tido como parte do contexto que influenciou a ocorrência do golpe.

Muito se fala sobre nossa “democracia engatinhando”, uma vez que a redemocratização é ainda recente. Porém, com o olhar sobre a crescente participação da sociedade civil nas políticas brasileiras, alguns analistas indicam avanços. A participação social é um ponto chave para o desenvolvimento da proposta de segurança alimentar e nutricional. Segundo Avritzer, 2008, as instituições participativas podem ser: orçamentos participativos, que surgiram em Porto Alegre e se espalharam por diversas outras cidades; conselhos participativos que surgem como resultado da Lei Orgânica de Saúde e da Assistência Social, e constituem desenhos institucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais; e os planos diretores municipais, que tornam obrigatórias as audiências públicas.

Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (Avritzer, 2009). Este ponto é fundamental na atuação do CONSEA, uma vez que é espaço participativo.

Os espaços de participação social representam avanço para a consolidação da democracia, mas ao mesmo tempo ainda enfrentam inúmeras dificuldades em se consagrarem como autônomos e capazes de intervir nas decisões políticas (Soffiati, 2005).

A proposta de Segurança Alimentar e Nutricional

Em conclusão, a proposta de segurança alimentar e nutricional como objeto de ações e políticas públicas está fortemente associado ao direito humano à alimentação adequada, ao trabalho intersetorial e multidisciplinar e à participação social.

A inserção do tema nos diversos setores políticos e sociais indica seu grande significado dentro da sociedade. A espécie humana atribui significados de enorme importância ao ato de alimentar-se, estando associada ao bem estar, a momentos de união familiar e social, comemorações, saúde física, cultura, status social, entre outros. É impressionante pensar que uma parcela da população é privada desse direito de usufruir de uma alimentação saudável e adequada, através de escolhas autônomas, devido a questões políticas e econômicas que se colocam como obstáculos na realização plena deste direito.

Capítulo II - O Desenvolvimento e a Segurança Alimentar e Nutricional na História do Brasil

As Relações entre Desenvolvimento e Segurança Alimentar e Nutricional

A compreensão da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil requer do pesquisador, conforme Prado, 1993, entender as conjunturas econômica, política e social do país, no momento histórico em que foram implantadas (apud Arruda e Arruda, 2011). Além disso, as chamadas políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) e as de alimentação e nutrição (AN) são de campos distintos, embora possuam muito em comum. O que pode justificar esta distinção é a questão de se tratar de campos de luta política constituídos por grupos diferentes, com diferentes objetos de trabalho. A “Alimentação e Nutrição” é termo que originalmente se associa a ações e programas de alimentação da população, da ordem do acesso aos alimentos e da qualidade nutricional. Embora o diálogo seja íntimo, a “Segurança Alimentar e Nutricional” nasce com outro objeto, que é a agricultura e a produção de alimentos, apesar de sofrer transformações e atualmente ser um conceito muito mais amplo.

O termo segurança alimentar, que no Brasil incorporou a dimensão “nutricional” ao conceito, surge inicialmente fazendo referência a algo distinto do que hoje concebemos. As primeiras referências à segurança alimentar no Brasil, em nível documental, surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985. Àquela época foi elaborada uma proposta de “Política Nacional de Segurança Alimentar”, com os objetivos centrais de atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. Surge também a primeira sugestão de criação de um conselho nacional de segurança alimentar. No ano seguinte, o tema foi retomado na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, como um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde (Valente, 2009). Como vemos, os objetivos centrais da então Política Nacional de Segurança Alimentar eram da ordem da produção de alimentos, estritamente. Ao mesmo tempo, o termo resurge na discussão da alimentação e nutrição, logo em seguida, em sua primeira conferência. Este ponto da distinção entre os termos é trazido aqui apenas para pautar a discussão que se segue.

A SAN é apresentada em diversos momentos como central para o desenvolvimento do país. No entanto, este ponto traz a questão: de que desenvolvimento estamos a falar? E não apenas a falar e debater, mas a colocar em

prática na política ao longo de décadas no Brasil. Aqui, será fundamental traçarmos também a trajetória do modelo de desenvolvimento levado a cabo no país, as discussões e propostas em seu entorno e suas inter-relações com a questão alimentar. Estas relações possuem antiga tradição, inaugurada pela abordagem de Josué de Castro cujo pioneirismo incluía, justamente, a relação entre o biológico e o social que se manifesta na fome, para ele, um produto do subdesenvolvimento (Maluf, 2007).

Apenas para se introduzir o debate sobre os modelos de desenvolvimento que serão aqui trabalhados, apresentamos os três modelos mais conhecidos, e então seguimos para a exposição da trajetória brasileira de desenvolvimento e de segurança alimentar e nutricional.

Existe uma noção de desenvolvimento como crescimento econômico que é bastante forte no pensamento político brasileiro. Durante décadas na história do país, o crescimento econômico ganhou prioridade nas ações do governo, através de medidas cambiais, juros, e demais ajustes na política econômica que favoreceram o fortalecimento da indústria. Esta opção partia do pressuposto de que a partir do crescimento da economia, a distribuição acabaria por ser feita como consequência, trazendo maior igualdade. Carrega a noção de “derrame” das riquezas, aludindo a uma ideia de transbordamento dos bens materiais das mãos dos mais ricos para o restante da população. O investimento em políticas sociais é preterido.

Em oposição e crítico a esta noção, o desenvolvimento social se baseia no ser humano e suas condições de vida, como acesso a serviços básicos de saúde, educação, moradia, lazer, que não precisam estar diretamente associados à renda monetária e diz respeito à igualdade. Esta noção trabalha com a necessidade de políticas públicas sociais voltadas para a garantia das boas condições de vida e pode significar regulação do mercado para atingir tal objetivo. O desenvolvimento econômico está incluído nesta noção, porém, representa o fortalecimento econômico dos grupos mais vulneráveis historicamente, em busca de lhe garantir autonomia.

Mais recentemente, surge a noção de desenvolvimento sustentável que incorpora valores ambientais ao termo. Frente aos problemas ambientais de escassez de recursos naturais, degradação, problemas climáticos, desastres ambientais, o desenvolvimento sustentável se propõe como solução. Esta ideia faz uso das chamadas tecnologias ‘verdes’ que seriam capazes de modificar os processos produtivos, tornando-os menos impactantes ao ambiente, mas sem alterar sua produtividade. Os críticos a esta noção,

como o espanhol Martinez Alier, colocam que na verdade ela se traveste para dar continuidade ao modelo de crescimento econômico com suposto respeito ao meio ambiente, deixando de lado a questão crucial da ecologia política que evidencia a situação de injustiça ambiental na qual uma grande parcela da população se encontra ao se deparar com toda a carga de prejuízos produzida pelo modelo enquanto que os benefícios permanecem nas mãos das elites.

A ideia de um desenvolvimento abrangente – econômico, social e ambiental – nos parece a mais interessante. Evidentemente, alguns aspectos ganharão mais ou menos força de acordo com as propostas políticas deste modelo de desenvolvimento mais abrangente. Distintos argumentos podem ser utilizados para justificar a escolha por ênfases diferentes, seja mais na economia seja mais no lado social ou ambiental.

Os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade (Maluf, 2007).

Buscando entender o histórico da trajetória desta área no Brasil, cabe ressaltar que o entendimento da nutrição em sua dimensão social começa na década de 1930, com Josué de Castro, no Recife, que promovia inquéritos sobre condições de vida das classes operárias, com patrocínio do Departamento de Saúde Pública de Pernambuco. Ao longo do século XX, em diversas conferências nacionais e internacionais de saúde começaram a surgir os debates acerca da necessidade de maior atenção à alimentação e nutrição como instrumento para garantia da saúde da população. Programas e institutos voltados para esta questão surgiram ao longo deste período, e muitos deles sofreram transformações sendo até desativados.

Josué de Castro era pioneiro no pensamento interdisciplinar, pensamento global e nas relações entre homens e natureza, assim como na ecologia política (Bué, Alain, 2010). Castro criticava, já na década de 1970, a cultura de especialização exagerada entre os cientistas, que, segundo ele, se tornavam cada vez menos capazes de diálogo com os outros, e trocavam apenas entre si. Josué de Castro considerava importante não separar a economia do humano, ele via o melhoramento dos grupos humanos e de toda humanidade como o objetivo último do desenvolvimento. Ele foi defensor da instauração de salário mínimo que permitisse a cada um, nas cidades e no campo, acessar uma alimentação suficiente e equilibrada. Para ele, o único meio de se atingir o desenvolvimento econômico seria via políticas de proteção social. Josué de Castro foi

eleito deputado federal do estado de Pernambuco, e participou do Estado Novo do presidente Vargas (de quem foi médico pessoal) (Alain Bué, 2010). Foi consultor e presidente da FAO (*Food and Agriculture Organization*) da Organização das Nações Unidas.

Enquanto Josué de Castro se dedicava à questão alimentar, outro intelectual de grande importância da mesma época, Celso Furtado, se dedicava ao pensamento do desenvolvimento no Brasil. Ambos estiveram envolvidos no debate que buscava traçar diretrizes para o desenvolvimento econômico, que teve lugar na década de 1950 no país.

“O desenvolvimentismo nacionalista buscava diagnosticar a situação econômica e social do país em termos nacionais e em suas relações internacionais e buscavam através deste elaborar estratégias e políticas de desenvolvimento na maioria das vezes de caráter industrialista para que o país se tornasse uma nação verdadeiramente autônoma. Vários nomes e opiniões se destacaram neste amplo campo de debates, iniciado desde o início dos anos 40, que tinha como ponto central tentar diagnosticar a razão da estagnação ou do “atraso” brasileiro e que elegia o “campo”, a agricultura, como um de seus principais focos analíticos. Nomes como Jacques Lambert, Roger Bastide, Alberto Passos Guimarães e Caio Prado Júnior discutiam amplamente a condição econômica brasileira e caminhos para o desenvolvimento, conformando um campo de discussão bastante profícuo e que influenciou sobremaneira os rumos das políticas de Estado voltadas para a agricultura e indústria no Brasil até o final dos anos 60 e que de certa maneira influencia nos debates sobre o desenvolvimento até os dias de hoje” (Cardoso, 2007: pág. 04).

A partir do mencionado acima podemos trazer à luz a importância que a agricultura possuiu e possui dentro da política de desenvolvimento do Brasil ao longo de sua história. Durante muito tempo, a produção agrícola foi responsável por grande parte do Produto Interno Bruto do Brasil, e recebeu grandes investimentos do Estado. Isso se dá desde os tempos da economia cafeeira do final do século XIX. A estrutura econômica agroexportadora do Brasil o caracterizou, internacionalmente, em posição periférica. Fica evidente a relação da questão alimentar, via agricultura inicialmente, na questão do desenvolvimento. Apesar de se iniciar pela agricultura, a questão alimentar

vai entremear a discussão de desenvolvimento intimamente, como discutiremos mais adiante.

Segundo Celso Furtado (1992), o desenvolvimento econômico é o processo que diz respeito ao progresso técnico, ao aumento da produtividade e, portanto, condições propícias à concentração dinâmica da renda e impulso à acumulação, vetor da difusão de novas técnicas. Os defensores deste modelo partiam de uma série de pressupostos que davam sentido à noção de que a indústria era mais virtuosa do que os antigos modelos econômicos de produção.

O modelo brasileiro de desenvolvimento da década de 1930 à ditadura militar

No âmbito das ações de alimentação e nutrição e de segurança alimentar, quais foram os impactos das políticas de desenvolvimento do país, e como elas se relacionam ao longo da história? As distintas formas de intervenção estatal na área de alimentação e nutrição são construídas, desconstruídas e/ou reconstruídas a partir do jogo de interesses econômicos, sociais e políticos que se opera entre os distintos segmentos sociais (Vasconcelos, 2005).

Como vimos, Josué de Castro teve influência e pioneirismo na história dos estudos e políticas da fome no Brasil, nos períodos dos governos Vargas, principalmente. No transcurso do Estado Novo (1937-1945), a partir da instituição do salário mínimo, da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), entre outras intervenções estatais, registra-se a emergência da política social de alimentação e nutrição (Vasconcelos, 2005).

“Nos anos 1946-1963, ressaltam-se a propagação do discurso de combate à fome no contexto mundial e no Brasil e a criação das primeiras organizações não governamentais (ONG) com propósitos humanitários de combate à fome, a exemplo da Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM). Sendo assim, em 1946, ao lançar o clássico “Geografia da Fome”, além de traçar o primeiro mapa da fome no país, Josué de Castro analisava os seus principais determinantes e apontava os caminhos para a sua superação” (Vasconcelos, 2005: pág. 442).

A dificuldade em traçar uma trajetória das políticas de alimentação e nutrição e de segurança alimentar consiste no fato de existirem rupturas talvez mais do que continuidades no processo. A ideia de um percurso incremental não nos parece adequada. As variações dos conceitos e de seus usos, em especial o conceito de segurança alimentar e nutricional, talvez não nos permita falar sobre uma trajetória contínua, uma vez que seus usos em determinados momentos históricos podem não dizer respeito ao uso atual. Como coloca Valente, é uma ingrata tarefa tentar analisar a evolução da execução orçamentária de um conjunto de programas que comporiam uma política que, na realidade, nunca existiu no nosso país, uma política de segurança alimentar (e nutricional). Dito isso, seguimos com nosso entendimento de histórico das políticas.

Como a tese de Patrícia Matos (2002) explica:

“O planejamento econômico tem fundamentado a ação da política macroeconômica na maior parte das economias socialmente organizadas, principalmente a partir da década de 30, com o advento da Grande Depressão e o surgimento da teoria keynesiana. Antes desse período, a teoria econômica considerava os mercados competitivos, de forma que estes sempre alcançariam o ótimo de produção e o equilíbrio (pág. 06).”

Ao olhar a trajetória das políticas de desenvolvimento econômico no Brasil, podemos perceber, como vai afirmar Fiori, (1993) em discussão mais a frente, que o Estado possui papel de fundamental importância nos rumos que foram tomados.

Em resumo, ao longo dos governos, o que se destacou foi o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961 - março de 1964).

Na Era Vargas, que se inicia na década de 1930, a industrialização do Brasil a partir da estratégia de substituição de importações visou o crescimento econômico. Fiori (1993) expõe que a estratégia de industrialização foi, desde seu início, transnacionalizante. O autor menciona este ponto para evidenciar o quanto a ação dos Estados Unidos teve um papel forte no processo.

No governo Dutra, o Plano SALTE é considerado como a primeira tentativa de programação econômica no período pós-guerra, embora não tenha sido considerado um plano econômico completo, mas sim um programa de gastos públicos (Mattos, 2002). O plano durou apenas um ano (de 1950 a 1951). Aqui percebemos a ênfase no crescimento econômico como eixo principal do desenvolvimento do país.

A submissão ao capital estrangeiro, marca das críticas realizadas pelo CONSEA, é verificável nessa mesma época. Em 1949, o Relatório Abbink (fruto de um diálogo Brasil e Estados Unidos) sugeria a adoção de uma política de congelamento dos salários, de restrição de crédito e de facilitação da atuação do capital estrangeiro nos setores de mineração, energia e combustíveis, em especial a exploração do petróleo (Aquino *et al*, 2002).

Em 1951, Vargas volta ao poder, retomando seu plano de substituição de importações. Nesta época são criados a Petrobrás, o Ministério da Saúde, o Fundo Nacional de Eletrificação, o Plano Nacional do Carvão, a Vale do Rio Doce e Projeto Vale do São Francisco. Em 1956, reformas institucionais e instrumentos de política econômica são feitos com o objetivo de aumentar as funções do Estado na economia (Matos, 2002).

O governo de Juscelino Kubitschek (JK), de 1955 a 1960, lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como Plano de Metas, cujo objetivo principal era ‘acelerar o processo de acumulação aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtoras’. Também criou o Conselho de Desenvolvimento. O Plano possuía uma variedade de metas divididas em cinco grupos: energia (energia elétrica, energia nuclear, carvão, produção e refinação de petróleo), transporte (construção de estradas de rodagem, estradas de ferro, marinha mercante e transportes aéreos), alimentação (trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros, mecanização da agricultura e fertilizantes), indústria de base (alumínio, metais não ferrosos, cimento, indústria de veículos motorizados, construção naval), educação (intensificação de formação de pessoal técnico), além da grande meta principal que foi a construção de Brasília (Aquino *et al*, 2002). O Plano de Metas, que representava a ideia de “cinquenta anos em cinco”, foi impulsionado pela ideologia desenvolvimentista. Aqui, percebemos o quanto o investimento em alimentação, uma das metas do plano, nada havia que ver com a saúde da população, e sim com o crescimento da economia.

A Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sob a direção do economista paraibano Celso Furtado, também foi criação do governo JK. O projeto inicial – considerado um “miniprograma de metas” – visava a reorganização econômica de áreas afetadas pela seca, implementando uma série de medidas industriais, agrícolas e extrativistas. Não estabelecendo nenhum tipo de consideração em relação à questão fundiária, a SUDENE foi pensada também como um órgão capaz de fazer frente à atuação políticas das Ligas Camponesas (Aquino, *et al*, 2002).

Celso Furtado e Josué de Castro realizaram diagnósticos sobre a região nordestina brasileira e seus sertões e Furtado elaborou planos de desenvolvimento baseados em seus diagnósticos, concretizados no documento “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste” em 1959. Nestes planos e diagnósticos emergem perspectivas particulares destes intelectuais sobre o sertão nordestino, reforma agrária, industrialização, emprego de mão de obra e população (Cardoso, 2007). A questão do semiárido é assunto recorrente nos documentos do CONSEA por sua intrínseca ligação à questão alimentar.

“Em 1961, Jânio Quadros criou a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) que coexistiu por algum tempo com o Conselho de Desenvolvimento. Posteriormente, Celso Furtado, como Ministro Extraordinário para o Planejamento, preparou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1963 a 1965, já durante o regime parlamentarista do governo João Goulart. O plano foi criado com os objetivos básicos de promover um desenvolvimento econômico rápido e estabilizar o nível de preços” (Matos, 2002: pág. 34).

As reformas de base de João Goulart envolviam os setores educacional, fiscal, político e agrário, e foram fruto de um movimento que discutia uma política mais enfocada em medidas sociais. O contexto internacional era de Guerra Fria, e dicotomia entre esquerda e direita mais acirrada.

Em 1964, ocorre o Golpe Militar. A partir de então, assumem o governo o setor mais conservador da sociedade brasileira. Esta posição, apoiada pelas elites do país, será significativa na política econômica e social durante todo o período da ditadura. Conhecido como o “milagre brasileiro”, o crescimento econômico neste período foi muito grande. No entanto a desigualdade cresceu enormemente. As riquezas

permaneceram nas mãos dos mais ricos, o crescimento foi baseado em forte concentração de renda. Da mesma forma, a concentração fundiária e o consequente êxodo rural foram marcantes durante o “milagre brasileiro”. Os militares foram responsáveis pela ampliação à dimensão nacional do projeto desenvolvimentista, como diz Fiori (1993). Houve uma grande abertura para o setor privado, em especial na área da educação, que sofreu duramente no período.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), lançado em 1969 tinha como objetivo colocar o Brasil em posição de vantagem, realizar o tão desejado “Brasil, País do Futuro”. O que o I PND propunha era maior participação do Estado na economia, estímulo à modernização industrial e a competitividade da economia brasileira no mercado internacional, e maior abertura para capital estrangeiro. À medida que o plano governamental foi sendo implementado, falou-se em “milagre econômico”. Logo, assumia-se a oitava posição no *ranking* de economias mundiais, e afirmava-se que haviam chegado ao Brasil-potência (Aquino, *et al*, 2002), com uso de muita propaganda e censura. O crescimento econômico era baseado no tripé capital nacional, Estado e capital estrangeiro, modelo herdado no nacional desenvolvimentismo. O destaque para importação agrícola, em especial a soja, ganhou investimentos. Outra expressão da propaganda do regime era “exportar é o que importa”. O achatamento salarial foi marcante na política do governo militar, também.

O período de redemocratização do país

O que vemos é que o período da ditadura militar deixou heranças que culminaram na crise estrutural que veio junto da redemocratização nos anos 1980. Brasilio (2004) aponta como causas da crise: incapacidade de pagamento da dívida externa (obtida durante a ditadura para financiar os investimentos para crescimento econômico); o próprio processo de redemocratização que derruba os alicerces do autoritarismo vindo desde o varguismo e da ditadura militar; greves dos trabalhadores; reação das elites empresariais (divisão entre alguns mais nacionalistas e outros atraídos pelo neoliberalismo); crise de legitimidade do próprio Estado.

Brasilio (2004) coloca a redemocratização como marcada por: Constituição Federal de 1988 que assegura a permanência à velha articulação entre Estado e mercado; instabilidade econômica que resulta numa trajetória decadente do desenvolvimento evidenciada pela perda do dinamismo das empresas estatais, queda das taxas de investimentos, pressões inflacionárias, entre outros fatores. O autor expõe que a

inflação substitui o desenvolvimento como questão política básica do período, como será ilustrado na figura 1.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 21, do que Compete à União, no parágrafo IX – “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social”. A partir daí surge a obrigatoriedade da elaboração de Plano Plurianual, Orçamento Geral da União, ambos dentro da ideia de planejamento governamental.

O desenvolvimento e a questão agrária ao longo da história

No Brasil, Fiori (1993) inicia sua discussão sobre o papel do estado brasileiro atravessando os distintos governos e suas transformações desde a década de 1930. O papel do Estado é colocado como tendo sido fundamental, seja através do investimento e da produção direta, seja através de ação indireta e financiamento interno e externo. O que o autor coloca é que o Estado teve o papel de aglutinador da acumulação industrial no Brasil. O processo de abertura para acumulação passou sempre pelas mãos do Estado e de forma autoritária, predominantemente. O autor fala das profundas transformações estruturais produzidas pela industrialização e suas óbvias consequências sociais. Estas consequências sociais das condições precárias de vida dos trabalhadores na indústria são justamente alvo das denúncias de Josué de Castro, quando fala da fome. Fiori expõe o quanto a transformação da base produtiva provocou, sobretudo a partir dos anos 1950, radicais modificações demográficas e sociológicas, culturais e políticas.

“Nesse período, expandiu-se e fechou-se a fronteira agrícola, criaram-se novos e poderosos complexos agroexportadores e agroindustriais e, simultaneamente, desfez-se e fragmentou-se a pequena propriedade tradicional, liberando ou expulsando populações forçadas a uma migração interna descontrolada, a qual mudou o panorama socioeconômico e cultural de nossa mão de obra” (Fiori, 1993: pág. 18).

A discussão de Fiori tudo tem a ver com a questão agrária brasileira, a problemática da (ausência de) reforma agrária, questão do Nordeste e o semiárido brasileiro, populações específicas vulneráveis, agronegócio e agricultura familiar (pequena propriedade tradicional), temas abordados intensamente pelo CONSEA, como veremos neste estudo.

Dentro do contexto da industrialização do país e suas implicações na agricultura, a Revolução Verde, na década de 1960, chega ao Brasil vinda do exterior. A Revolução consiste na importação de um pacote tecnológico básico de insumos agrícolas – sementes, agrotóxicos e demais tecnologias – com vistas ao aumento da produtividade. A ideia do aumento da produtividade usava como um de seus argumentos a possibilidade de alimentar a todos e acabar com a escassez de alimentos. O modelo agrícola atual, dependente de uso intensivo de químicos, é resultante desta convicção. O que aqui se verifica é o quanto a industrialização não poupa nenhum setor, e a ‘modernização’ da agricultura era vendida como benéfica a toda a sociedade, com o objetivo do aumento da produtividade. Atualmente, este modelo de agricultura intensiva, mecanizada e dependente de agroquímicos é muito criticada por diversos movimentos e inclusive pelo CONSEA.

“As transformações da agricultura brasileira não fugiram à regra, permanecendo subordinadas às estratégias industrializantes, corroborando uma rápida modificação do quadro demográfico nacional que em 50 anos inverteu as participações das populações rural e urbana no país (de 70% de habitantes residentes no meio rural em 1930 para pouco menos que um terço da população total em 1980). O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro iria manter, contudo, as características históricas da nossa formação social, incluindo a elevada concentração fundiária, além de assistir às assimetrias que pautaram a trajetória da industrialização nacional” (Leite, 2005: pág. 281).

Segundo Celso Furtado (1995), passar da agricultura de subsistência para a comercial de exportação não requer necessariamente a modernização dessa agricultura. Do ponto de vista dos processos produtivos, a agricultura de exportação pode ser do tipo tradicional. Trazemos este argumento de Furtado para possibilitar o pensamento e a reflexão acerca das ideais que frequentemente temos como “dadas”, como se não houvesse outras formas de atuação. Os caminhos tomados são fruto de escolhas e não de inevitabilidades como alguns gostam de propor.

“Segundo a orientação política na época (antes da década de 1990), fundamentada na lógica fordista, a agricultura tinha um papel importante no desenvolvimento econômico e na segurança nacional

desempenhando funções como liberadora de mão de obra para a indústria, produtora de alimentos e de matérias-primas baratas, geradora de saldos positivos na balança comercial por meio do aumento das exportações e fonte geradora de renda para os setores urbanos - e modernos - da sociedade. As políticas públicas que visavam ao desenvolvimento do meio rural, neste contexto, voltavam-se à modernização do latifúndio e centravam-se nas metas de elevação dos índices de produtividade nas propriedades por meio de pacotes da Revolução Verde. O mesmo ocorria com relação aos pequenos produtores e com os segmentos que hoje em dia integram o universo diversificado da agricultura familiar. Neste contexto, esses segmentos eram fadados a competir por recursos públicos e por políticas públicas num mesmo bloco que grupos altamente capitalizados, o que restringia consideravelmente seu acesso” (Leite, 2011: pág.62).

A agricultura sofreu a influência e se guiou pela mesma lógica industrializante nos períodos da história brasileira. O que hoje verificamos, uma agricultura altamente mecanizada e dependente de insumos agrícolas químicos, marcada pela distribuição de terra em latifúndios, voltada para exportação, é resultado de escolhas de políticas e modelos de desenvolvimento rural do passado e do presente, que ainda reafirmam o mesmo padrão. Apenas no final da década de 1980 é que a situação começa a mudar. A redemocratização, a descentralização das funções públicas do nível federal para outras instâncias e a reorganização e legalização dos movimentos sociais do campo produziram mudanças consideráveis na forma de concepção, estruturação e operacionalização das políticas públicas (Leite, 2011).

O apogeu do neoliberalismo no Brasil e o florescimento das políticas de segurança alimentar

Dando continuidade ao olhar sobre o percurso do Brasil em seu modelo de desenvolvimento, durante o período de transição democrática, o presidente José Sarney em 1986 buscou reeditar a visão sobre o milagre econômico, anunciando o Plano de Estabilização Econômica, mudando a moeda do país para cruzado e criando mecanismos de combate à inflação. O plano não foi bem sucedido. Para expor a situação da crise, Fiori (1993) nos fala:

“Os dados são expressivos. Durante a década de 1980, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal” (pág.50).

O contexto internacional do final do século XX era de fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que contribuiu para mudanças na Europa Centro Oriental no sentido de fortalecimento de governos que desejavam afirmar as economias de mercado. Nesse período, falava-se da nova ordem mundial e foi apresentado o fenômeno da globalização. Com a queda do socialismo, os Estados Unidos se reafirmaram como potência mundial dominante. Uma série de blocos econômicos foi formada. Foi neste período que o neoliberalismo se instituiu como modelo de desenvolvimento predominante e favorecido por diversos países. A adesão do Brasil ao “consenso de Washington” em 1989 é caso marcante da apropriação do neoliberalismo e a incorporação de suas regras no país. O consenso se tratava de um “programa ortodoxo” (Fiori, 1993) de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas estruturais visando a desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias à competição internacional.

Em meio ao contexto da crise, em 1986 no Brasil, o objetivo da segurança alimentar apareceu, pela primeira vez, dentre os elementos definidores de uma proposta de política de abastecimento alimentar. Formulada por uma equipe de técnicos a convite do Ministério da Agricultura, ela teve poucas consequências práticas à época. A utilização da noção de segurança alimentar limitava-se, até então, a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo a desnutrição infantil (Maluf *et al*, 1996).

Em março de 1990, Fernando Collor assumiu a presidência do Brasil. Deu continuidade ao consenso de Washington e lançou o Plano Collor, mais um dos planos de estabilização monetária, e efetuou o famoso confisco da poupança, onde o limite para saque era de 50 mil reais, causando enorme insatisfação na população. Em meio a diversas denúncias de corrupção e escândalos públicos, a população foi às ruas para

pedir o *impeachment* do presidente Collor, que se retirou do cargo em outubro de 1992 para dar lugar a Itamar Franco, então vice-presidente.

No que se refere à problemática alimentar, em 1991, divulgou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo “Governo Paralelo” do Partido dos Trabalhadores (PT). Ao ser aceita no início de 1993 pelo governo Itamar Franco como uma das fundamentações para a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), contribuiu para a definitiva introdução da questão agroalimentar e da fome na política nacional (Maluf *et al*, 1996).

“A matriz da proposta do “Governo Paralelo” era a mesma da versão de 1986, agora sem limitar a segurança alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. As origens da carestia e da fome eram atribuídas ao desemprego e à pobreza, agravadas pelas políticas recessivas dos anos 1980. Afirmava que a modernização e a ampliação da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil, com ganhos expressivos de eficiência, não resultaram, com poucas exceções, no barateamento relativo dos alimentos e, portanto, pouco contribuíram para a ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos de menor renda da população. Daí a forte ênfase dada à retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e dos salários, e a implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da segurança alimentar” (Maluf *et al*, 1996: pág.03).

Em maio de 1993, é elaborado o “Plano Nacional de Combate a Fome e à Miséria”, lançado por Betinho, e é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Em junho de 1994 em Brasília, é realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, que induziu um processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país. No decorrer do governo Itamar Franco (1993-1994), a chamada parceria entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, desenvolveu numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país (Vasconcelos, 2005).

Nesse contexto político, durante o governo Itamar, criou-se um clima favorável às articulações políticas em que as forças conservadoras valorizavam a defesa da

tradição centralizadora da política brasileira (Aquino *et al*, 2002). Em 1994 ocorreriam as eleições presidenciais. Um novo plano econômico foi elaborado pelo Ministério da Fazenda, o Plano Real. O impeachment de Collor deixou as forças conservadoras sem representante de projeção na política nacional. Nessa conjuntura, um intelectual formado politicamente no campo progressista, o sociólogo e senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) começou a se destacar como possibilidade para representar as forças conservadoras (Aquino *et al*, 2002). No controle da economia do país, como Ministro da Fazenda no governo Itamar, FHC buscou conter o consumo da população através da elevação da taxa de juros, estratégia que atendia igualmente aos interesses do capital financeiro nacional e internacional, uma das principais diretrizes do consenso de Washington.

Fernando Henrique foi eleito em 1994 e reeleito em 1998. Junto à estabilização da economia, o Brasil foi integrado ao mercado mundial globalizado. Para Aquino e colaboradores (2002), a política social encontrava-se atrelada às diretrizes econômicas, que constituíram prioridade maiores para o governo de FHC. Ainda segundo os autores, a diminuição do impacto das políticas econômicas resultou em políticas inócuas como, por exemplo, o Comunidade Solidária, caracterizado pelo assistencialismo, sem resultar em medidas permanentes para superação da miséria social. A estratégia de desmonte adotada pelo governo traduziu-se na redução pura e simples dos recursos enviados para os setores sociais.

No início de 1995, o esvaziamento da Ação da Cidadania tornou-se evidente. As primeiras ações do governo FHC foram a criação do Programa Comunidade Solidária, pelo Decreto no 1.366, de 12/01/95, a extinção do CONSEA e a criação do Conselho do Comunidade Solidária, tendo como presidente a primeira dama do país, Ruth Cardoso (Vasconcelos, 2005).

O programa Comunidade Solidária estruturou-se através de uma rede integrada por agências governamentais da União, dos estados e dos municípios, além de atores da sociedade. Seu núcleo de atuação contemplou uma agenda básica de dezesseis programas prioritários envolvendo os ministérios da Saúde, Educação, Desporto, Agricultura e Abastecimento, Planejamento e Orçamento, e Trabalho (Burlandy e Labra, 2007).

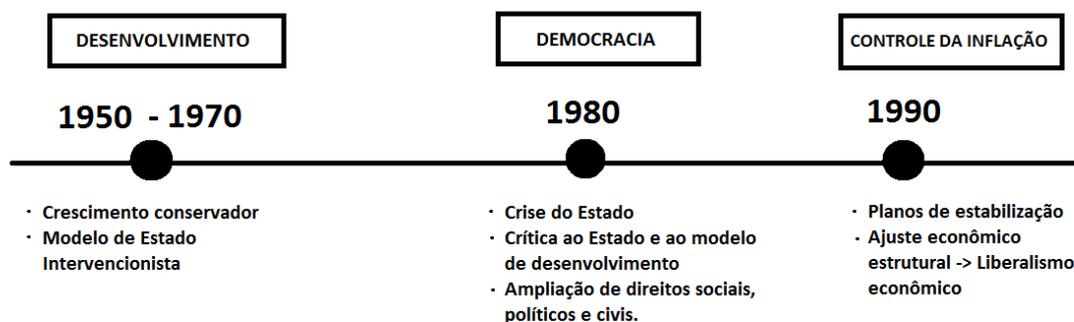
Valente (200?) faz a crítica ao programa Comunidade Solidária como redução do enfrentamento da questão da segurança alimentar, da fome e da pobreza, de modo

que não representa intenção de articular políticas econômicas e sociais e não prioriza a construção de políticas sociais. O autor coloca que a reforma agrária é vista como necessária, porém como uma política social retrógrada, sem buscar integração efetiva desta com o projeto hegemônico de desenvolvimento.

“A extinção do CONSEA, portanto, mais do que a eliminação de um mecanismo de controle social com certo grau de independência, que poderia criar problemas para o novo governo, representou a opção deste governo por um modelo de Estado “moderno” cuja razão de ser central deveria ser a de garantir um “ambiente favorável” ao desenvolvimento econômico privado, liderado pelas forças de mercado. Este desenvolvimento eventualmente levaria à resolução dos problemas da fome e da miséria. Enquanto não, caberia ao Estado o desenvolvimento de ações compensatórias e localizadas, dentro da lógica de uma Rede de Proteção Social, conforme proposto pelo Banco Mundial e FMI” (Valente 200?, pág.04).

Em 1997, ocorreu a elaboração da Política Nacional de Alimentação, a cargo de técnicos dos setores de saúde, educação e agricultura e de consultores, com texto final discutido em seminários patrocinado pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), com a participação de representações de entidades acadêmicas e de classe, e também de organizações comunitárias. Ganhou destaque também, em agosto de 2001, a criação do programa Bolsa Alimentação, que veio substituir programas anteriores (Arruda e Arruda, 2011).

Figura 1. Modelo linha do tempo resumo da trajetória brasileira de desenvolvimento econômico:



Fonte: Elaboração própria

A recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar

Chegando ao período de nosso interesse, em 2003, com a entrada de um novo governo, as ações relacionadas com a segurança alimentar são apresentadas como prioritárias e alega-se estarem no centro de uma política de desenvolvimento, objetivando garantir “quantidade, qualidade e regularidade” no acesso à alimentação para toda a população brasileira. Em sua dimensão consultiva, é recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como instância de acompanhamento e catalisadora de articulação intersetorial, retomando experiência iniciada em 1993 e interrompida em 1995. Cabe o registro da realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em Olinda - PE, em março de 2004, decorridos dez anos da I Conferência (Arruda e Arruda, 2011), cujo relatório será alvo de análise neste estudo.

Um marco significativo foi a aprovação, no ano de 2006, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definindo, no artigo 3º, a segurança alimentar e nutricional:

“[...] a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base políticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

A fome, a má nutrição e a desnutrição são manifestações da violação do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). Para Casemiro e colaboradores (2010), em que pesem os atuais esforços articulados no campo de políticas públicas para o enfrentamento destas questões, ainda há muito que ser feito. Esse “que fazer” será mais efetivo quanto maior for seu nexos com as expressões cotidianas de violação do DHAA e quanto maior for sua capacidade de intervir nos determinantes históricos e ordinários de reprodução de fome, má nutrição e desnutrição presentes ainda no país (Casemiro *et al*, 2010).

Os modelos de desenvolvimento em discussão

Como discutido acima, existem distintos modelos de desenvolvimento. O que nos parece mais interessante é o modelo mais abrangente, que busca dar conta dos diversos aspectos: social, humano, ecológico, econômico.

No estudo da história do Brasil, é possível visualizar a ênfase dada ao crescimento econômico. A valorização das propostas de desenvolvimento como algo que deve ter em foco nos aspectos sociais, humanos e ambientais é mais recente.

Celso Furtado (1995) coloca que o desenvolvimento econômico diz respeito ao progresso técnico, ao aumento da produtividade, à concentração dinâmica de renda e ao impulso à acumulação. Para ele, as teorias do desenvolvimento são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o consequente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem estar de uma população com crescente homogeneização social. Esta última não se deu desde o começo da industrialização capitalista no Brasil, como podemos ver. Furtado coloca que a teoria do “subdesenvolvimento” cuida do caso especial de processos sociais em que aumentos da produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem elevação do nível de vida médio da população. Para Prebisch (1949), a premissa da divisão internacional do trabalho, em que o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda coletividade é terminantemente desmentida pelos fatos.

Para Furtado (1995), o caso da modernização beneficiadora do conjunto da população não passa de hipótese de escola. Na realidade, o processo de modernização agravou a concentração de riqueza e renda já existente, acentuando-se na fase de industrialização substitutiva. Somente o segmento da população que controla o setor da produção concernido pelos aumentos de produtividade permitidos pelas vantagens comparativas no comércio internacional e pela industrialização substitutiva desfruta os benefícios da modernização. Assim, para Furtado, a velha hipótese de Simon Kuznets, segundo a qual a concentração de renda era uma fase necessária mas superável do processo de industrialização, hoje já não pode ser aceita sem muitas restrições.

Ao falar sobre teoria da pobreza, Furtado (1995) expõe:

“A corrente do pensamento econômico que domina os grandes centros acadêmicos ignora a especificidade do subdesenvolvimento, pretendendo englobar todas as situações históricas de aumento persistente de produtividade em um só modelo explicativo. É a obsessão do monoeconomicismo a que se referiu Hirschman, o “falso universalismo” de que já falava Prebisch em 1949. Segundo essa doutrina, existe um só modelo de industrialização nas economias de mercado, o qual se desdobra em fases temporais. Mas a realidade é cabeçuda e nem sempre é possível escamoteá-la. Os estudos estatísticos não deixam dúvida de que a tendência à concentração da renda persiste em todas as fases da industrialização quando esta foi precedida por um período de crescimento apoiado na exportação de produtos primários. E com frequência esta tendência se acentua quando o crescimento econômico se intensifica” (pág. 15).

Para Amartya Sen (2012), a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. As liberdades substantivas, com o autor denomina, incluem as capacidades elementares, como exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e escrever e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão. Para Sen, nas visões mais estreitas de desenvolvimento (baseadas no crescimento do Produto Interno Bruto, ou da industrialização), é comum indagar se a liberdade de participação e dissensão política é ou não “conducente ao desenvolvimento”. O desenvolvimento como liberdade não pode deixar de levar em conta as privações de liberdade política e direitos civis básicos.

Ainda segundo Sen (2012), o papel instrumental da liberdade diz respeito ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e títulos⁵ (*entitlements*) contribuem para a expansão do desenvolvimento. O autor lista os tipos de liberdade que chama de instrumental: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Coloca que essas liberdades instrumentais aumentam diretamente as capacidades das pessoas, mas também suplementam-se mutuamente e podem reforçar umas às outras. Ressalta o quanto é

⁵ Amartya Sen (2012) utiliza a palavra títulos (*entitlements*) para se referir ao “pacote de bens” que dão acesso a direitos básicos e benefícios nas sociedades.

importante apreender essas interligações ao deliberar sobre políticas de desenvolvimento.

“O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem que ser julgada não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão dos serviços sociais que pode possibilitar. Analogamente, a criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidades. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir a taxa de natalidade, reforçando a influência da educação básica – em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres – sobre o comportamento das taxas de fecundidade” (Sen, 2012: pág. 61).

Amartya Sen parece defender a ideia de que o investimento em políticas sociais é condizente com o desenvolvimento econômico, quando feito adequadamente e pode inclusive contribuir para o mesmo. O uso da justificativa econômica para o desenvolvimento social é defendido por outros autores também e parece fazer sentido, embora outros pensadores mais radicais e comprometidos com a justiça social possam tender a pensar diferente.

Em nosso entender, o que Celso Furtado e Amartya Sen colocam é a inadequação das políticas enfocadas apenas no crescimento econômico e a crença de que elas serão suficientes para garantir a distribuição de renda e riquezas, mesmo que em longo prazo. Ambos os autores expõem outras possibilidades mais interessantes de olhar sobre o desenvolvimento e nos ajudam a repensar o que parece ser definitivo e imutável tal como parecem ser as medidas econômicas de crescimento sem olhar sobre o social. Além disso, é consenso entre os autores o quanto é necessário o papel do Estado na garantia dos direitos sociais.

Em outra linha de atuação, que dialoga muito bem com a nossa discussão, Porto e Alier (2007) discorrem acerca da contribuição da economia ecológica e da ecologia

política para entendermos a relação entre desenvolvimento econômico, degradação socioambiental e o papel da saúde coletiva.

“Isso se torna ainda mais relevante nos debates sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, que reforça seu papel enquanto país fornecedor global de commodities – como os produtos do agronegócio, da mineração e da siderurgia” (Porto e Alier, 2007: pág. S503).

Os autores apontam para o surgimento de um novo paradigma na saúde coletiva e suas relações com o ambiente, onde a ênfase encontra-se na ampliação do olhar sobre a relação saúde-ambiente a partir dos processos sociais e econômicos de desenvolvimento. A economia neoclássica, ao analisar os processos produtivos desses setores e a formação de preços do comércio internacional globalizado tende a desconsiderar que por trás de cada tonelada exportada, vidas humanas, recursos naturais e ecossistemas são afetados. Este tema está intimamente relacionado com os debates e a problemática do comércio internacional apresentada pelo CONSEA no decorrer de seus documentos, como será discutido mais a frente.

Na contextualização da discussão sobre a ecologia política, M’Gonigle (1999) cita Milberg (1993), onde fala que, uma vez reconhecido que o mercado é um fenômeno social, suas análises devem dar a devida importância às questões políticas e de poder, no lugar das antigas análises de ‘puras transações de mercado’. Relata o entusiasmo e o posterior “fracasso”, por assim dizer, no qual, dentro da lógica neoclássica, o acúmulo crescente de bens e o uso intensivo de recursos predominaram e prosperaram. A crítica à economia predominante neoclássica é marcante e fundamental para compreensão do que propõe a ecologia política. Evidencia o quanto a economia ecológica, corolário da ecologia política, rejeita a concepção de valores de mercado e ciência econômica “neutra”.

M’Gonigle (1999) explicita sua rejeição da ciência positivista e da noção de ‘verdade’, assim como de seus métodos. A proposta da ecologia política é também uma mudança de métodos pelos quais as análises são feitas, desta vez com foco político e ecológico. Ela busca pressionar o discurso político para além de seus limites tradicionais, especialmente em seu caráter esquerda/direita, criticando a forma como,

independente da orientação política, o foco atual ainda é no crescimento econômico sem fim.

O conceito da ecologia política é amplo, está relacionado à noção de economia ecológica, e propõe mudanças de caráter epistemológico, mudanças institucionais, de infraestrutura e relações de poder. O artigo de M'Gonigle (1999) discorre em torno das implicações desta proposta de abordagem integrada da ecologia política e da economia ecológica, enfocando o papel do Estado e a direção a ser tomada pela política econômica e de desenvolvimento. Em sua conclusão, coloca dois pontos fundamentais: (1) a necessidade de novos contextos políticos que irão mudar a atividade econômica de processos lineares para circulares; (2) a necessidade de dirigir-se explicitamente ao contexto político e de poder das atividades econômicas. Finaliza com a frase: “É uma tarefa profundamente política e social”.

Em texto de Martinez Alier (2004), o conceito de justiça ambiental, movimento antigo, mas que se identifica apenas nos 1980, já não se relaciona com a ecologia e o meio ambiente, tendo uma visão mais focada nos impactos sociais das ações de globalização e crescimento econômico. Enfoca os conflitos de diversos âmbitos, desde local até global, resultantes da desigualdade social. A ecologia política é a disciplina que se encarrega de estudar estes conflitos por desigualdade de acesso aos bens naturais e públicos. Neste ponto, a questão da segurança alimentar e nutricional está intimamente associada ao tema, uma vez que a desigualdade social, aspecto central do debate da justiça ambiental, é também central para a SAN.

A noção de ecologia política traz uma série de inovações no olhar sobre o desenvolvimento como vimos acima, e dialoga muito bem com o tema que estamos a tratar. Trazer à luz as questões de real importância política e social, no lugar de buscar se encaixar em metodologias de análise pré-concebidas e reducionistas, nos possibilita uma compreensão mais amplas sobre que modelo de desenvolvimento é mais interessante para o conjunto da população. Ao olharmos para a história do projeto de desenvolvimento cursado no Brasil, como fizemos no início deste capítulo, podemos então entender como a situação atual se deu. A história nos ajuda a perceber o quanto o país não foi sempre como ele é hoje, quantas transformações sofreu e o quanto isso foi resultado de reflexões e ações políticas. Perceber estas mudanças do passado para o presente nos permite compreender que ainda existem diversas transformações que podem ser postas em prática. Embora muito do que se debate hoje de propostas de

mudanças de modelos possa parecer irreal para o cenário político atual, na verdade a posição que assumimos hoje terá grande influência nas decisões tomadas daqui para frente.

No que se refere às políticas de desenvolvimento rural, que ao longo do tempo vem se transformando no sentido de abandonar o olhar sobre o espaço rural como atrasado e que o caminho natural de desenvolvimento seria a urbanização, ao contrário, implica na valorização de suas especificidades, o reconhecimento das atividades rurais como não apenas agrícolas e o conceito de multifuncionalidade da agricultura, Sérgio Leite nos fala em alguns de seus artigos de 2005 e 2011. A questão agrária está intimamente relacionada à noção de segurança alimentar e aparece com frequência nos debates do CONSEA, ganhando posição de destaque. Após as inúmeras mudanças sofridas na história, o rumo industrial que a agricultura tomou, junto à direção do país como um todo, teve influências importantes e hoje permeia a reflexão acerca do modelo agrícola produtor de alimentos.

Em divergência à economia ortodoxa, Leite (2005) cita Throsby (1986):

“Throsby (1986: 39 e segs.) que nos mostra que a relação entre agricultura e desenvolvimento econômico abrange cinco áreas inter-relacionadas, a saber: a) a agricultura está diretamente associada ao setor alimentar, o qual, por sua vez, está no centro do processo de desenvolvimento. Tal perspectiva leva à necessidade de tratar o setor rural segundo uma análise intersetorial; b) nessa linha, o setor agropecuário está diretamente envolvido nas questões atinentes à distribuição da riqueza, especificamente ao tema da segurança alimentar e da exclusão social, o que, por sua vez, associa esse debate mais ao ambiente socioeconômico do que necessariamente tecnológico; c) na sequência, as relações entre agricultura e distribuição de renda, ou mais propriamente equidade social, são também exploradas; d) para os países em desenvolvimento, são essenciais os aspectos que dizem respeito aos mecanismos de mudança estrutural (propriedade da terra, por exemplo), ao papel do progresso técnico e da alteração na intensidade do uso dos diversos fatores produtivos e à incorporação de variáveis sociais, políticas e institucionais; e) finalmente, e com igual ênfase no caso dos países em desenvolvimento, são destacadas as políticas direcionadas à

infraestrutura voltada ao setor, como o melhor uso e acesso aos ativos fundiários” (pág. 304).

A citação de Leite (2005) evidencia a discussão com a qual iniciamos este capítulo. Uma vez o olhar sobre o desenvolvimento estando atrelado à questão alimentar, que envolve a produção de alimentos, agricultura, sua distribuição, questões de acesso, e toda a noção da segurança alimentar discutida, o modelo de crescimento econômico não se sustenta e não parece adequado, mas soa incapaz de dar conta das complexas questões as quais está associado, deixando uma parcela significativa da sociedade à margem das decisões. A restrição do desenvolvimento ao seu caráter econômico deixa de lado e abandonada a questão social.

Para concluir, trazemos uma noção mais inovadora e controversa: a noção do pós-desenvolvimento. Segundo Escobar (2005), o debate surge em 1991 pela primeira vez, em um colóquio internacional em Genebra. O conceito trabalha com uma visão pós-estruturalista, rejeitando a ideia de países de terceiro mundo (Ásia, África e América Latina) que deveriam seguir os modelos de desenvolvimento do primeiro mundo de modo a alcançar os mesmos patamares, porém de forma excludente. A pergunta que propõe não é “como podemos melhorar o processo de desenvolvimento?”, e sim “porque, por meio de que processos históricos e com que consequências Ásia, África e América Latina foram idealizadas como terceiro mundo através de discursos e práticas de desenvolvimento?”. Para este grupo, o desenvolvimento não deveria ser o princípio organizador central da vida social. O movimento rejeita a expertise de países do ocidente e dominadores, dando destaque aos movimentos sociais às comunidades.

Este capítulo buscou trazer algumas reflexões sobre o modelo de desenvolvimento no Brasil e as discussões a respeito. A elucidação do debate em curso do Brasil e no mundo nos permite ampliar nossa visão sobre o tema e aprofundar nossa análise acerca do que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional representa dentro deste cenário nacional e como a SAN entremeia e se relaciona ao tema do desenvolvimento.

Capítulo III - CONSEA: Temas em debate nas plenárias

Apresentação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

A definição do CONSEA, encontrada na página oficial, nos informa que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Instalado em 30 de janeiro de 2003, o Conselho tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. Em documento do CONSEA, publicado em 2010, “*Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil - indicadores e monitoramento, da constituição de 1988 aos dias atuais*” são ressaltados os modelos teóricos dos determinantes da Segurança Alimentar e Nutricional: 1) Produção de Alimentos; 2) Disponibilidade de Alimentos, 3) Renda e Despesas com Alimentação, 4) Acesso à Alimentação Adequada, 5) Saúde e Acesso aos Serviços de Saúde, 6) Educação; e 7) Políticas Públicas e Orçamento relacionados a SAN (CONSEA, 2010).

A partir destas dimensões acima apresentadas, está colocada a interdisciplinaridade e a intersetorialidade da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, logo, os grandes desafios a serem encarados. Christiane Costa (2011) descreve as interfaces da SAN no Brasil: saúde, renda, gênero, produção de alimentos, indústria, mídia, abastecimento, consumo de alimentos e meio ambiente.

Em relação aos pontos produção de alimentos e disponibilidade de alimentos, podemos citar o papel da globalização que exerce grande influência e cria tendências de padrões alimentares. A globalização afeta a natureza de sistemas agro-alimentares, e desta forma, altera a quantidade, o tipo, o custo e a valoração de alimentos disponíveis para consumo. É necessário entender os *links* entre a globalização e a transição nutricional⁶, incluindo políticas de alimentação e nutrição, visando o *global burden of disease*⁷. Políticas econômicas globais referentes à agricultura, comércio, investimento e

⁶ A transição nutricional é o fenômeno conhecido como a mudança do padrão nutricional de uma população. Países de economias periféricas tendem a apresentar carências nutricionais, desnutrição e doenças infectocontagiosas. Enquanto países de economias centrais apresentam perfil de sobrepeso, obesidade, alto consumo de alimentos industrializados e doenças crônico-degenerativas.

⁷ *Global burden of disease* é a expressão inglesa para designar a carga global de doença, projeto do Banco Mundial para estimar o perfil de saúde e doença de uma população, país ou cidade. Com a transição nutricional incompleta, muitos países, como o Brasil, apresentam uma dupla carga de doença, por não

marketing afetam o que a população mundial come, portanto, são também políticas globais de saúde e de alimentação e nutrição (Hawkes, 2006).

A maioria dos indicadores analisados no documento publicado em 2010 pelo CONSEA, que estabelece os determinantes da Segurança Alimentar e Nutricional citados acima, descreve avanços na realização do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) no país entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os dias de hoje. Um dos grandes argumentos que legitimam o governo de Lula, que recriou o CONSEA e lhe fortaleceu é o destaque dado ao período que se inicia em 2003 até meados de 2010, no qual o governo colocou a superação da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional em posição central na agenda governamental. Com isso, o Conselho apresenta os dados que indicam que o Brasil seja hoje um dos países em que o número de pessoas em insegurança alimentar vem diminuindo progressivamente, e busca apontar como responsável por estas mudanças as escolhas vistas como adequadas feitas no plano das políticas públicas e dos arranjos institucionais na luta contra a fome e a pobreza (CONSEA, 2010).

No entanto, o relatório do CONSEA detectou que persistem desafios históricos para a plena realização do DHAA no país, como a concentração de terra, as desigualdades (de renda, étnica, racial e de gênero), a insegurança alimentar e nutricional dos povos indígenas e comunidades tradicionais, entre outros. Além disso, novos desafios emergiram na sociedade brasileira: o Brasil é o maior comprador de agrotóxicos do mundo; existe um risco ainda não mensurável com a liberação das sementes transgênicas; instalou-se uma epidemia da obesidade; e houve o aumento do consumo de alimentos com alto teor de sal, gordura e açúcar, com o preocupante aumento do consumo de bebidas adoçadas e refeições prontas, e redução de alimentos como arroz, feijão, peixe, frutas e hortaliças, entre outros alimentos saudáveis (CONSEA, 2010).

Uma alimentação é considerada adequada quando, conforme Valente (2002), para além de uma “ração nutricionalmente balanceada”, colabora para construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos, deveres e da sua responsabilidade para com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes.

Baseado em debates sobre aspectos referenciais, o Grupo de Trabalho de Alimentação Adequada e Saudável do CONSEA construiu o conceito de alimentação adequada e saudável; referenciado na Plenária de 29 de novembro de 2006 e incorporado ao documento-base para a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em maio de 2007:

“A alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismo geneticamente modificado.”

O direito à alimentação deve ser assegurado por meio de políticas de SAN, por sua vez, uma responsabilidade do Estado e da sociedade sobre a qual pesam obrigações frente a normas legais universais, como coloca o CONSEA. O *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, firmado em 1996 e ratificado pelo Brasil, estabelece “o direito de todos a usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação, e à melhoria contínua das condições de vida”. Colocado como crucial para fruição dos demais direitos, o direito de estar livre da fome e à alimentação adequada e saudável integra o conjunto dos direitos dos povos promovidos pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, conforme consta no Comentário Geral n.12 (O direito humano à alimentação), de 1999 (Maluf, 2007).

A estrutura do CONSEA

Pela sua natureza consultiva e de assessoramento, o Conselho não é, nem pode ser, gestor nem executor de programas, projetos, políticas ou sistemas. Inspirado nas resoluções da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA acompanha e propõe diferentes programas, como Bolsa Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional, entre outros. O CONSEA estimula a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional. Considera que a organização da sociedade é uma condição essencial para as conquistas sociais e para a superação definitiva da exclusão. O CONSEA possui uma organização de conselheiros que obedece à 66% (2/3) de representação da sociedade civil e 33% (1/3) de representantes do governo.

O CONSEA recebe as demandas dos diferentes grupos de pressão da sociedade e se organiza em comissões permanentes para buscar respondê-las. A organização das comissões se dá através de quais questões elas procuram responder. A Comissão Permanente (CP) 1 é de Regulamentação e Institucionalização do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), enquanto a CP3 diz respeito a Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estas duas comissões são conhecidas como CP1+3, trabalham com SISAN e Política Nacional de SAN, respondem por organizar e coordenar discussões acerca do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, recém publicado em agosto de 2011. A CP2 é de Segurança Alimentar e Nutricional nas Estratégias de Desenvolvimento, e portanto trata questões de alcance internacional, tais como crise de alimentos e a questão da água.

A Comissão Permanente 4 de Direito Humanos a Alimentação Adequada procura dar conta de discussões de como os direitos humanos podem integrar as políticas, destacando o controle social como fundamental neste caminho. Seu objetivo é verificar o quanto os programas do governo estão adequados ao que refere ao Direito Humano a Alimentação.

A análise de programas e políticas públicas por parte da Comissão Permanente de DHAA do CONSEA tem como objetivo prático propor aos gestores públicos a definição de protocolos, procedimentos e rotinas para cada um dos programas e políticas públicas, com o propósito de garantir o empoderamento dos titulares de direito, assim como a implementação de instrumentos acessíveis de recurso para a cobrança dos

direitos previstos. Tem também o objetivo de garantir que os portadores de obrigação conheçam suas atribuições e obrigações, e que ações corretoras e reparadoras sejam agilmente implementadas quando ocorrer qualquer omissão ou violação (CONSEA, 2009).

A CP5 se responsabiliza pela SAN de populações negras e povos e comunidades tradicionais, quilombolas. A CP6 procura dar conta da SAN de povos indígenas.

O CONSEA possui uma Comissão de Presidentes Estaduais, que de acordo com demandas organiza grupos de trabalho. As comissões permanentes discutem questões que são enviadas para as plenárias, nas quais é preparada uma proposta e os setores do governo envolvidos são chamados a participar. É produzido um documento após a plenária chamado Exposição de Motivos, o qual é enviado à presidência e para as câmaras. Outro documento de importância produzido pelo Conselho são as recomendações que também são encaminhadas à Presidência.

Os documentos analisados neste trabalho são os relatórios e documentos oficiais das II (2004) e III (2007) Conferências Nacionais de SAN; pautas de plenárias; exposições de motivos e recomendações apresentadas pelo CONSEA no período de 2004 a 2007.

Análise dos documentos do CONSEA

Pautas de reuniões, exposições de motivos e recomendações

Os documentos do CONSEA originários das plenárias e disponíveis ao público na página *online* se iniciam em maio de 2004. A II CNSAN ocorre em julho de 2004. Neste ano, apenas as pautas das plenárias estão disponíveis na página do Conselho, sem exposições de motivos ou recomendações, impedindo maior elucidação dos temas debatidos. No entanto, sabe-se que foram produzidas exposições de motivos. Os principais temas debatidos em plenárias foram: Plano Safra; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Bolsa Família; Vigilância Alimentar e Nutricional; segurança alimentar no semiárido, parceria MDS/ASA; Grupos Populacionais Específicos. Neste ano inicial do CONSEA, existe participação intensiva de ministros durante as plenárias. Estão presentes em diferentes plenárias, ministro do Ministério de Desenvolvimento Agrário, ministro Patrus Ananias (MDS), ministro Luiz Dulci (Secretaria Geral de Governo), ministro Celso Amorim (Relações Exteriores), Ciro Gomes (ministro de Estado da Integração Nacional), ministra Marina Silva (MMA), e o Presidente da República também. É importante indicar que este é o ano de estruturação do CONSEA, com grande participação dos Ministérios e que os temas já indicavam o que seria a pauta de debates a ser feita. A participação dos Ministérios neste momento destaca-se por dar força política para o Conselho e estabelecer um pacto de governo, com espaço e respaldo dado pela Presidência da República, diferenciando-se de momentos anteriores (primeiro CONSEA).

Em 2005, a estruturação do CONSEA não é mais o foco, mas ainda participam muitos ministros de Estado e suas representações. Os temas principais abordados nas plenárias foram: Bolsa Família, Plano Safra, abastecimento alimentar, Vigilância Nutricional e Alimentar, alimentação escolar e LOSAN. Surgem novos temas, como: populações negras, indígenas, indicadores de monitoramento e avaliação, biossegurança. Controle social do Programa Bolsa família aparece contemplado por grupo de trabalho. Proposta de convênio MDS/ASA continua sendo enfatizada.

Em 2006, a participação de ministros tende a diminuir. Os temas centrais abordados são orçamento; alimentação escolar; agricultura familiar; Bolsa Família; preparação da II CNSAN; Política Nacional de Abastecimento; indicadores e monitoramento. São elaboradas recomendações que endereçam questões relativas ao semiárido, transgênicos, sementes estéreis. As exposições de motivos contemplam

Plano Safra; Carteira Indígena; Orçamento Geral da União; Bolsa Família; carência alimentar.

Em 2007, manteve-se a participação menos frequente por parte dos ministros, quando comparados aos anos de 2004 e 2005. Os principais temas em debate são: indicadores e monitoramento; alimentação escolar; Plano Plurianual; semiárido; IICNSAN; transgênicos. O ano de 2007 caracteriza-se ainda pelo final da primeira gestão, e diversas atividades internas são voltadas para a transição. Verifica-se a presença do Presidente na posse dos conselheiros e a participação de representantes dos ministérios nas reuniões.

Quadro 1. Temas e documentos produzidos pelo CONSEA 2003-2007

| Temas e Documentos produzidos pelo CONSEA 2003-2007 | | | |
|--|--|---|---|
| Ano | Temas / Pautas | Representações | Documentos |
| 2003 | - Semiárido - Plano Safra AF - II CNSAN - Transferência de renda - Biossegurança | <i>(indisponível)</i> | 11 exposições de motivos 5 resoluções 1 moção |
| 2004 | - II CNSAN - Semiárido - Plano Safra AF - Biossegurança - PAA - Orçamento - Política Social - Organização do CONSEA - Transferência de renda - Negociações internacionais | -MDA -Secretário geral de SAN -Secretário executivo do comitê permanente de nutrição da ONU -CGAN/ MS -ASA -MDS -Relações Exteriores -Integração Nacional -MMA -Secretaria Geral de Governo | 16 exposições de motivos 3 resoluções 1 moção |
| 2005 | - Semiárido - Povos indígenas - Reforma agrária - PAA - Plano Safra -Alimentação escolar -Negociações internacionais -Organização CONSEA - Populações negras - LOSAN | - MDS -Assessor especial da presidência da república - Ministério das Cidades - FNDE -Ministério da Educação - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNAI, FUNASA -MDA - MMA - Conselho Nacional das | 6 resoluções 23 exposições de motivos 2 moções 9 recomendações |

| | | | |
|-------------|--|---|---|
| | - Orçamento | Comunidades Quilombolas e Comunidades Religiosas de Matriz Africana | |
| 2006 | - Biossegurança - Orçamento - Organização do CONSEA - Plano Safra AF - Semiárido - Povos indígenas - Indicadores e monitoramento - III CNSAN - Transferência de renda - Relação governo sociedade civil | - FNDE / MEC | 16 exposições de motivos 6 recomendações 2 resoluções |
| 2007 | - III CNSAN - Biossegurança - PAA - Relação governo sociedade civil - Economia solidária - Nutrição e saúde - Indicadores e monitoramento - PAA - Organização do CONSEA - Transferência de renda | - MDS - IPEA - CGAN / MS - Ministério do Planejamento - ABRANDH | 6 (ou mais) exposições de motivos 5 recomendações |

Os temas que se relacionam com a questão do modelo de desenvolvimento são principalmente: reforma agrária; semiárido; agricultura familiar; povos e comunidades tradicionais; biossegurança; agrotóxicos; relações internacionais; abastecimento alimentar. Entre estes temas, os que consideramos os que mais vão de encontro com o modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico são a reivindicação da reforma agrária, questionamento de políticas para o semiárido, propostas de controle e proibição de transgênicos e agrotóxicos, questionamento dos acordos comerciais internacionais, questionamento do modelo de produção e abastecimento alimentar. Os demais temas abordados em plenárias que possuem entraves da ordem da burocracia e do orçamento e que representam menor enfrentamento do modelo hegemônico de desenvolvimento são: transferência de renda; orçamento; organização de conferências e

do CONSEA; indicadores e monitoramento; alimentação escolar; nutrição e saúde; LOSAN.

Em diversos documentos produzidos pelo CONSEA, a solicitação é no sentido da necessidade de fortalecer o orçamento para as políticas e programas de SAN, como para o Programa de Alimentação Escolar, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, Programa Bolsa Família, Programa de Garantia de Preços Mínimos, Programa Um Milhão de Cisternas, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, Plano Nacional da Reforma Agrária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, Carteira Indígena, entre outros.

A seguir, destacamos os temas eleitos como principais, para o objetivo deste trabalho, abordados em plenárias e apresentamos como são abordados pelos documentos do CONSEA, após uma pequena introdução ao contexto, de autoria própria. Para apresentar os temas, é necessário indicar a importância de reconhecimento dos debates que cada um deles suscita, ainda que não estejam explicitados nos documentos analisados. Pela natureza dos documentos de exposições de motivos, moções, resoluções e recomendações, não há espaço para explicações e ambientação dos temas, o que consideramos importante.

Reforma agrária:

O tema da reforma agrária é recorrente nas discussões do CONSEA e como já comentado possui uma forte ligação com o modelo de desenvolvimento, em especial no que se refere ao desenvolvimento rural, e também com a segurança alimentar e nutricional. A forma como o tema é abordado nos documentos tende a apresentar críticas e exigir maiores ações do governo. Ao mesmo tempo, alguns documentos apresentam conflitos entre participantes das plenárias. Enquanto alguns se posicionam criticamente, outros são mais cautelosos com as críticas.

A existência de dois ministérios distintos referentes à questão agrícola já representa em si uma contradição. O Ministério da Agricultura data de 1860, período do segundo Império, originalmente denominada Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, conforme informações disponíveis no *site* oficial do ministério, e ao longo do tempo passa por diversas modificações até chegar ao seu formato atual. Podemos indagar sobre o nome inicial que o ministério recebe “Negócios da Agricultura” e o direcionamento econômico de sua atuação. Em 1999, as atribuições referentes à reforma agrária são excluídas do ministério. Ainda de acordo com as informações oficiais *online*, refletindo a importância do agronegócio da carne nos mercados nacional e internacional, a medida provisória 2216-37, de 31 de agosto de 2001, altera a denominação para Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo esta a mais recente alteração desde o período de sua criação no período do império. Em 1985, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), responsável pelo primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), segundo Leite (2011). Em 1999, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Esta pequena demarcação no tempo da criação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é trazida para iniciar a discussão sobre suas referências. Historicamente, a agricultura é vista e valorizada pelas suas funções econômicas, de produção de alimentos e de matéria prima para indústria, além da segurança nacional, como comentamos em capítulo anterior sobre o surgimento da noção de segurança alimentar.

Ao que parece, a crítica que o CONSEA traz em alguns documentos com relação às dificuldades da reforma agrária e da preferência do governo pelas políticas que favorecem o agronegócio e seu compromisso com o crescimento da economia do país dependente de exportações está intimamente relacionada ao que acontece na história

brasileira ao longo de décadas, desde os tempos do império, anterior ainda à república. Ao olharmos cuidadosamente, as atuações do MAPA e do MDA são muito distintas e, se assim podemos dizer, opostas. Existe um conflito colocado entre as duas direções. Algumas medidas que visam proteger a comunidade rural, o cultivo sustentável e a SAN podem representar limites para as ações que objetivam crescimento econômico. No que se refere à agricultura, os objetivos econômico e social podem encontrar dificuldades para serem contemplados conjuntamente, o que implica dizer que deve haver predileção por um dos dois. As ações parecem andar em direções contrárias.

De certa forma, estas posições se apresentam no debate das plenárias do CONSEA, por exemplo, na plenária do dia 22 de fevereiro de 2005, quando é publicada uma moção (03/03/05) relativa à política de reforma agrária⁸, não plenamente consensual e que faz necessária a elaboração de uma exposição de motivos para expor duas ressalvas, uma por parte do Assessor Especial da Presidência da República, senhor André Spitz, outra por parte do representante do Ministério das Cidades, senhor Sergio Bueno da Fonseca. A visão crítica da sociedade civil representada em plenária do CONSEA em relação aos temas da Reforma Agrária entra em conflito com posições dos representantes do governo, que se posicionam contrariamente. Nas palavras de Sergio Bueno da Fonseca:

“... a apresentação do documento demonstra um juízo de valor que necessariamente requer um maior debate, que não obrigatoriamente deve ser realizado pelo CONSEA, como a afirmação de que a prioridade da ação de governo é orientada para o agronegócio, quanto ao ritmo da implantação da Reforma Agrária e ao compromisso de governo de geração de superávit primário. Essa abordagem, para ser apresentada na Moção e adequadamente apreciada pelo pleno do CONSEA, necessariamente demanda um debate com maior amplitude e tempo e com a devida participação das áreas de Governo afetas a esse tema.”

A inquietação do Assessor Especial da Presidência da República e do representante do Ministério das Cidades presentes no debate e na elaboração do documento da moção reflete a posição de defesa do governo frente às críticas

⁸ Este documento do CONSEA aborda, além da política de reforma agrária, o Programa de Aquisição de Alimentos, as mudanças da diretoria da Embrapa e as mudanças no Projeto de Lei de Biossegurança, quando da sua tramitação no Congresso Nacional.

apresentadas. O documento do CONSEA parece colocar a necessidade de enfrentamento das dificuldades de implementação de políticas que representam mudanças nos padrões produtivos, interferências na economia, mudança das relações de poder nas áreas rurais. Uma vez que o documento apresenta as posições dos representantes do governo como contrárias, parece haver um consenso mais geral dos demais participantes. Um fato que vale a pena ser mencionado é a recusa do Movimento dos Sem Terra (MST) em participar como representação no CONSEA, devido a sua posição política de oposição ao governo e de cunho de esquerda mais radical. Possivelmente, este grupo é um dos únicos a efetuar tal recusa, e expõe uma questão interessante sobre o significado da representação no Conselho para determinados movimentos políticos, que parecem acreditar que a localização do Conselho dentro do poder federal já implica alguma forma de conivência com o modelo de desenvolvimento hegemônico. Este fato caracteriza bem a natureza do conflito relativo ao tema da reforma agrária.

No documento do CONSEA acima referido, a noção do desenvolvimento rural não é mencionada. A natureza das exposições de motivos não permite uma elaboração de argumentos e citação, são mais sucintas e objetivas.

A questão surge novamente, no âmbito do CONSEA embora não proposta por ele, a partir das discussões realizadas na Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, realizada em Porto Alegre, entre 07 e 10 de março de 2006. O primeiro parágrafo da declaração final traz:

“Nós, os Estados Membros, reunidos na Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, recepcionada pelo Governo do Brasil, acreditamos, fortemente, no papel essencial da reforma agrária e do desenvolvimento rural para promoção do desenvolvimento sustentável, o qual inclui, inter alia, a concretização dos direitos humanos, segurança alimentar, erradicação da pobreza e fortalecimento da justiça social, com base no Estado democrático de direito.”

Os autores do documento reconhecem que a insegurança alimentar resulta de desequilíbrios no processo de desenvolvimento. Da forma como é apresentada neste documento, a reforma agrária é medida central para o desenvolvimento rural justo e

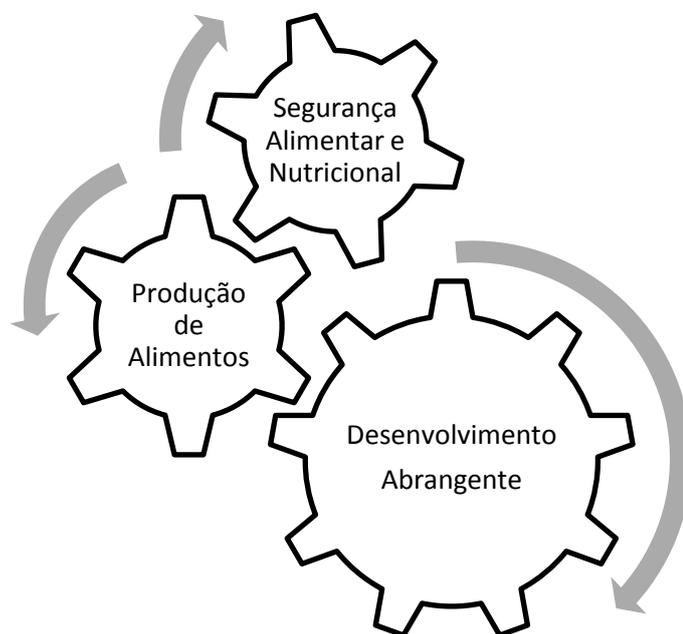
equitativo. A noção do desenvolvimento social está colocada também, uma vez que a preocupação com a justiça, a igualdade, equidade, erradicação da pobreza e segurança alimentar é exposta.

O documento traz a questão das negociações internacionais e suas relações com os desenvolvimentos rurais e sociais nacionais, assim como o CONSEA o faz em várias discussões em plenárias e eventos, como será debatido mais a frente. Além disso, são colocadas questões relativas ao direito das mulheres, grupos marginalizados e vulneráveis, o que faz parte do desenvolvimento social. A noção de desenvolvimento sustentável está associada à reforma agrária e à questão agrícola. A preservação do meio natural e seus recursos, sob o olhar da questão indígena, por exemplo, é fundamental para a manutenção dos meios de subsistência de diversas populações, não apenas no Brasil.

A visão da necessidade de um desenvolvimento mais abrangente, que englobe noções dos aspectos social, sustentável e econômico é sugerida. A crítica ao crescimento econômico não é restrita, inclusive, as sugestões colocadas são na direção de proporcionar o crescimento sim, mas de grupos populacionais historicamente em desvantagem neste aspecto.

A figura 2 a seguir ilustra as inter-relações de dependência entre desenvolvimento – produção de alimentos – segurança alimentar e nutricional, como engrenagens que movem umas às outras, e dependendo da direção e da força que uma delas possua (sendo o desenvolvimento abrangente a maior), moverá as outras em distintas direções também. A reforma agrária é parte integrante das três engrenagens ou poderia ser considerada como uma quarta engrenagem.

Figura 2 Inter-relações de dependência entre desenvolvimento – produção de alimentos – segurança alimentar e nutricional.



Fonte: elaboração própria.

Semiárido:

O clima semiárido caracteriza-se pela baixa umidade decorrente do baixo índice pluviométrico, recebendo chuvas de forma irregular, podendo ter longos períodos de estiagem. No Brasil, a principal região que possui este clima é o Nordeste. Levando em consideração estas informações e sabendo que o Nordeste é alvo de secas históricas que têm como consequência a fome, a segurança alimentar e nutricional é questão permanente em locais de tal clima. A produção de alimentos fica comprometida pela falta de água.

Ao longo da história do Brasil, o Nordeste recebeu políticas específicas de variadas maneiras. Como foi comentado no capítulo II, a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), presidida por Celso Furtado, buscava dar conta de políticas voltadas para a região. Recentemente, o Ministério da Integração Nacional (2005) reavaliou a caracterização do semiárido, tendo sido incluídos parâmetros mais amplos, o que implicou no aumento da área considerada semiárido, com vistas a beneficiar mais populações. De modo geral, a questão da água é central para o desenvolvimento da região e as ações e programas do governo são voltados para solucionar a falta de água.

“A economia agrícola do sertão é caracterizada por atividades pastoris, predominando a criação extensiva de gado bovino e de pequenos ruminantes (caprinos e ovinos), e a cultura de espécies resistentes à estiagem, como o algodão e a carnaúba nas áreas mais secas, e a produção de grãos (milho e feijão) e mandioca nas áreas mais úmidas. A cana-de-açúcar é bastante cultivada nos brejos de altitude, como em Triunfo, Pernambuco (Suassuna, 2002).”

Existe a discussão da transposição do Rio São Francisco, que gera opiniões controversas e, como nos diz Suassuna (2002), o objetivo do projeto é de gerar energia e não prioritariamente abastecer a população, além de favorecer a indústria e não o pequeno produtor. Além disso, segundo o autor, o valor do investimento do projeto de transposição é muito maior do que está sendo difundido pela ASA (Articulação do Semiárido), para abastecimento das populações difusas – aquelas mais carentes em termos de acesso à água, e que poderá se valer das tecnologias que através do uso de cisternas rurais, barragens subterrâneas, barreiros, trincheiras, programa duas águas e

uma terra, mandalas etc. O tema da transposição aparece nos documentos das Conferências nacionais, onde aprovam recomendações contrárias ao projeto.

A parceria entre o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e a organização da sociedade civil Articulação no Semiárido (ASA) tem o objetivo de instalar cisternas através do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) para abastecimento de água para regiões alvo da política de convivência com o semiárido. As discussões no âmbito do CONSEA e a produção de exposições de motivos relativas a esta parceria datam de 2004, e a direção das recomendações é de solicitar expansão do programa e de beneficiários.

A exposição de motivos de março de 2005 critica a redução de recursos e solicita aumento dos mesmos para expandir o número de familiar beneficiadas.

A recomendação no. 001/2006 discorre sobre a necessidade de implementação de ações emergenciais de caráter estruturante para fazer frente à estiagem no semiárido e a elaboração de uma política de convivência com o semiárido.

O documento critica a falta de uma política de convivência com o semiárido, colocando a questão da necessidade da mesma, uma vez que o clima específico se caracteriza por estiagens mais ou menos prolongadas, passíveis de previsão e que não deve ser abordado com uma política de combate, mas sim convivência. Na ausência da política, ações emergenciais se fazem necessárias. A ênfase das ações deve ser nas dimensões estruturantes, como a linha de crédito para agricultura familiar, programa de cisternas, quintais produtivos, barragens subterrâneas, captação de água da chuva. Recomenda uma proposta de política de convivência com o semiárido, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável.

A atuação do CONSEA apresenta reivindicações no sentido da macroestrutura dos problemas e seus determinantes. A visão ampliada que surge em discussões do Conselho compreende a necessidade de ações emergenciais, mas ressalta a importância de ações de prevenção de situações que envolvam a insegurança alimentar e nutricional que se apresenta com frequência na população e que são evitáveis por meio de políticas adequadas e integradas.

A perspectiva do desenvolvimento sustentável é apresentada de forma objetiva e concisa no documento. No entanto, a concepção do Programa 1 Milhão de Cisternas já possui intrinsecamente a noção do desenvolvimento sustentável, uma vez que objetiva a

manutenção por longo prazo da disponibilidade de água para as regiões de clima semiárido, permitindo a garantia de meios de produção de alimentos e a sustentação econômica e social das comunidades envolvidas.

O tema do semiárido aparece novamente em abril de 2005, em exposição de motivos sobre a necessidade do controle da cochonilha do carmim, praga da palma forrageira em expansão na região Nordeste. A cochonilha é um pequeno inseto, de onde se extrai o corante carmim, e é uma praga conhecida. O controle da praga pode evitar a perda das colheitas. Existe o Plano de Ação de Combate à Cochonilha, o qual o CONSEA elabora exposição de motivos para solicitar a viabilização das medidas previstas.

No que se refere às ações emergenciais para períodos de estiagem na região, em março de 2006, o CONSEA elaborou recomendação que sugere que a implementação no caso de ações emergenciais hipoteticamente necessárias, o foco deve ser no caráter estruturante para fazer frente à estiagem no semiárido e a elaboração de uma política de convivência com o semiárido. A ênfase deve ser nas políticas que pensam o problema em longo prazo como a linha de crédito para agricultores, cisternas e políticas de produção e abastecimento. O documento expõe o fato de que as políticas de convivência com o semiárido ainda não foram implementadas em dimensões mais massivas, permanentes e sistêmicas. Recomenda elaborar e apresentar à sociedade uma efetiva proposta de política de convivência com o semiárido, capaz de responder a uma perspectiva de desenvolvimento sustentável para sua população e que expresse o compromisso de implementação de políticas sistêmicas e permanentes.

A perspectiva do desenvolvimento sustentável não se dá apenas através da questão ambiental, mas sim social. As ações sistêmicas e estruturantes visam possibilitar o convívio com as condições climáticas que caracterizam o semiárido. Segundo o pesquisador Suassuna (2002), o problema das secas do Nordeste não são a falta de água, mas sim problemas de distribuição e a ausência de políticas. Em sua visão, são necessárias ações de resultados em curto e médio prazo, dada a urgência do problema, embora as ações que afetem a estrutura do problema serão muito mais efetivas.

Um modelo de desenvolvimento pode ser considerado abrangente quando inclui a diversidade de sua população e leva em consideração as necessidades de cada parte do país, se preocupando com a manutenção econômica e social, aqui em específico através

da produção de alimentos, e por meio de políticas públicas voltadas para tal. O sertão nordestino faz parte também da identidade cultural daquela população, e dentro de uma concepção de desenvolvimento social, deve ser levado em conta o respeito à cultura local. A defesa das políticas específicas para a região de caráter estruturante, de convívio e não de combate, como ganha espaço no âmbito das discussões do CONSEA, parece se aproximar de uma proposta de modelo de desenvolvimento abrangente.

Agricultura familiar:

A lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006 estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. No artigo terceiro:

“Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.”

O Censo Agropecuário IBGE (2006) identificou que 84,4% dos estabelecimentos rurais brasileiros são de agricultura familiar, sendo que este grande percentual ocupa apenas 24,3% da área total ocupada por estabelecimentos agropecuários do país. Estes números indicam a estrutura agrária ainda concentrada. Inclusive, os dados apontam que a agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção de alimentos de todo país.

Segundo Maluf (2005), a agricultura familiar no Brasil possui grande diversidade, e um número elevado de famílias encontra ali sua reprodução econômica e referência de identidade social. As formas de cultivo da agricultura familiar são responsáveis pela maior parte da agricultura em moldes sustentáveis no Brasil. Estes agricultores ainda encontram muitas dificuldades no que se refere ao acesso ao crédito agrícola, mesmo sendo maioria dos estabelecimentos, em 2006 receberam menor percentual de financiamento destinado à agricultura. Além disso, este modelo de agricultura é capaz de gerar empregos e possui altas taxas de crescimento. A agricultura familiar representa grande significado econômico e social e sua relevância para a segurança alimentar e nutricional é notável.

Dentro deste panorama, a agricultura familiar recebe destaque no âmbito do CONSEA. Desde o início do CONSEA, em 2003, as discussões do Plano Safra da

Agricultura Familiar estão presentes, envolvendo outros programas como o Programa de Aquisição de Alimentos e a Política de garantia de Preços Mínimos.

O Plano Safra da Agricultura Familiar (Pronaf) é um conjunto de ações direcionadas ao incentivo à agricultura familiar tais como: Seguro da Agricultura Familiar (Seaf); Garantia-Safra; Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAG); Crédito Pronaf. Este último é o principal por conter maior volume de recursos orçamentários que financiam a produção de grande parte do segmento de agricultores familiares (CONSEA, 2010).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 e se destina a garantir a comercialização de produtos de origem da agricultura familiar. Adquiridos diretamente junto aos agricultores ou a cooperativas, os alimentos são destinados à formação de públicos estratégicos ou a doação para pessoas em situação de insegurança alimentar, em geral, residentes da própria região onde os alimentos foram produzidos – como acampados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e dos atingidos por barragens - ou atendidas por programas sociais locais, ligados a instituições como creches, escolas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e entidades assistenciais e beneficentes (CONSEA, 2010).

A Política de Garantia de Preços Mínimos data de 1943, e seus objetivos, além de garantir a renda aos produtores agrícolas e formação de estoques públicos, na época de sua criação estavam ligados muito mais à política macroeconômica do que com a política agrícola. Recentemente, medidas vêm sendo tomadas para reerguer a PGPM como instrumento público de intervenção no mercado agrícola (CONSEA, 2010).

Nos anos de 2003 e 2004 são elaborados documentos que exigem do governo a efetivação das diretrizes do Plano Safra, através da liberação de recursos e suplementação orçamentária, além de debater e demandar progressos no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Em abril de 2005, após apresentação do Plano Safra para Agricultura Familiar, pelo ministro José Rosseto, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o CONSEA elabora exposição de motivos para sugerir mudanças, após expressar satisfação com o crescimento do número de agricultores atendidos. As propostas são no sentido de ampliação e fortalecimento do programa, de modo que vá além de um programa de crédito à agricultura familiar e inclua aspectos de comercialização e de aquisição de

produtos e o enfoque do abastecimento alimentar, assim como sua articulação com outros programas como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Aquisição de Preços Mínimos.

No documento, há indicação da importância de introduzir nas linhas de atuação do Plano de Safra, especialmente nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, o envolvimento dos agricultores familiares na promoção da alimentação saudável, articulada à valorização da agrobiodiversidade e do consumo sustentável. Aqui percebemos a ênfase no aspecto sustentável e a preocupação com a saúde. Menciona-se a necessidade de

“estabelecer, de forma mais clara, a articulação entre o componente de crédito do Plano Safra (PRONAF) com o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA”. Sugere “constituir um espaço permanente de articulação e concertação dos diversos setores do Governo Federal envolvidos com a promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, incorporando as contribuições do enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional”.

A citação do desenvolvimento rural evidencia o quanto existe uma forte relação entre este tipo de desenvolvimento e programas e propostas associadas à produção de alimentos e conseqüentemente à SAN.

O documento ressalta a necessidade de ações voltadas à comercialização da produção da agricultura familiar, em especial do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, e expõe a importância de uma institucionalização mais clara, um orçamento próprio e uma direção colegiada com atribuições e dotações que articulem eficazmente as ações dos três Ministérios envolvidos (do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Neste ponto, a questão do orçamento próprio quer trazer também um desenvolvimento sustentável, de modo que as ações ganhem estabilidade em longo prazo. A intersectorialidade, frequentemente discutida no âmbito do CONSEA, aparece mais uma vez através da menção à necessidade de articulação entre os três ministérios.

Nas discussões de plenárias, em abril de 2006, em apresentação de slides, são expostas as diretrizes do Plano Safra 2006-2007. Aponta-se que o conceito de agricultura familiar envolve a interiorização dos processos de desenvolvimento,

ocupação da mão de obra, estabilização e distribuição de rendas, inclusão social, segurança e soberania alimentar e manejo dos recursos naturais. Sob este olhar, o desenvolvimento que envolve aspectos sociais, econômicos e ambientais está apresentado e dialoga com a agricultura familiar e suas implicações. Os três eixos das políticas são apresentados: ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), financiamento e seguro produção, geração de renda e agregação de valor. Estes três eixos estão subdivididos em outras ações e programas. A agricultura familiar está envolvida também nas questões relativas ao semiárido e à reforma agrária. O aspecto social é importante, a inclusão social e a valorização de mulheres e jovens faz parte do Pronaf. São apresentados dados para demonstrar o crescimento do programa e dos investimentos e seus resultados positivos.

A ênfase na importância da agricultura familiar está na base da importância dada ao setor de produção e abastecimento de alimentos, como crucial na garantia de segurança alimentar e nutricional. O próprio conceito de SAN, como comentado, surge relacionado à questão agrícola e a produção de alimentos do país, como formas de garantia de segurança nacional também. Com o passar dos anos, este conceito foi incorporando outras dimensões, mas a agricultura continua a ter um espaço diferenciado. Atualmente, a importância social e cultural do modelo de produção agrícola, que envolve obrigatoriamente a agricultura familiar, tem ganhado destaque sobre sua importância econômica que sempre foi mais valorizada ao longo da história. Se for levada em conta apenas a questão econômica do país, os grandes latifúndios e produções agrícolas em escala industrial serão o grande centro. No entanto, quando falamos da reprodução econômica e social das famílias, dos grupos vulneráveis, da produção agroecológica e da sustentabilidade, as pequenas propriedades familiares ganham espaço fundamental. Ao que parece, este é o debate que o CONSEA traz.

A maioria dos documentos produzidos pelo Conselho entre 2004 e 2007 enfatiza a necessidade de suplementação orçamentária e maior compromisso com a efetivação das diretrizes. Este fato nos indica que os valores destinados à agricultura familiar ainda não atingiram o patamar desejado e são insuficientes para sua efetivação completa. A necessidade de constante solicitação de maior orçamento representa uma busca por delimitação de espaço que ainda não está concretizada.

Povos e comunidades tradicionais:

No Brasil, a questão indígena tem se caracterizado historicamente, desde o período da colônia, pelas relações de exploração e de subjulgamento. Muitos pesquisadores falam da “dívida histórica” que o país possui com suas populações indígenas, devido às injustiças cometidas desde a chegada dos portugueses. A Constituição de 1988, em seu capítulo VIII trata dos índios, artigo 231, “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.

Embora tenham seus direitos reconhecidos na Constituição, ainda encontra-se muita dificuldade no que se refere ao acesso a terra, à educação, aos serviços públicos básicos. Estes problemas estão associados à segurança alimentar e nutricional dessas populações, que se tornam vulneráveis e apresentam perfil nutricional com elevados números de desnutrição infantil. Como nos mostra Leite e colaboradores (2006), as prevalências de desnutrição observadas nas crianças indígenas são excepcionalmente elevadas se comparadas àquelas para a população brasileira em geral, aproximando-se das prevalências das regiões socioeconomicamente mais desfavorecidas no país. Além disso, seus perfis epidemiológicos caracterizam-se por elevadas taxas de morbimortalidade por doenças infecciosas e parasitárias, com destaque para as gastroenterites e infecções respiratórias em crianças, características de populações de baixa renda.

Cabe aqui apontar para os conflitos no território brasileiro que envolvem populações indígenas e latifundiários, exploradores ilegais de terra e florestas e grandes indústrias. O Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil é resultado de um projeto desenvolvido em conjunto pela Fiocruz e pela Fase, com o apoio do Departamento de Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde. Seu objetivo maior é, a partir de um mapeamento inicial, apoiar a luta de inúmeras populações e grupos atingidos/as em seus territórios por projetos e políticas baseadas numa visão de desenvolvimento considerada insustentável e prejudicial à saúde por tais populações, bem como movimentos sociais e ambientalistas parceiros (Fiocruz, 2011). No setor de buscas da página, podemos encontrar que de um número total de 343 conflitos registrados no mapa, 158 são relativos a populações indígenas, o que quer dizer 46%.

Este fato traz à luz a magnitude do problema enfrentado por parte das comunidades indígenas para garantir seus meios de reprodução física, social e cultural.

No âmbito das discussões do CONSEA, a questão indígena aparece com frequência, em especial devido à situação de insegurança alimentar e nutricional em que se encontram. Não apenas os índios, mas também as comunidades tradicionais, como quilombolas, ribeirinhos e extrativistas recebem atenção, devido à sua atual situação de vulnerabilidade.

As comunidades quilombolas são populações remanescentes de quilombos, locais onde os escravos africanos ou afrodescendentes (com uma minoria branca e indígena também) se refugiavam. Existem registros de quilombos em todas as regiões do Brasil, e segundo a Fundação Palmares, são 1.715 quilombos certificados em todo o país. Embora a escravidão no Brasil tenha sido oficialmente abolida em 1888, alguns quilombos existem até hoje devido ao isolamento. Segundo Araujo (2011), são comunidades habitadas por descendentes de escravos, que possuem trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, e, principalmente, são relacionados à resistência à escravidão.

A Constituição Federal, em seu artigo 68 reconhece o direito das comunidades remanescentes de quilombos à propriedade de suas terras. O decreto 4.887, de 2003, e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada à legislação nacional em 2004, são marcos importantes. Instituída em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que englobam também os ribeirinhos e extrativistas, objetiva proteger, promover e garantir os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais dessas populações. Os povos ribeirinhos são aqueles que vivem nas margens dos rios e obtém dali seus alimentos e sobrevivência, em especial através da pesca artesanal. Os extrativistas são aqueles que realizam atividade de coleta de produtos da natureza, sejam de origem vegetal, animal ou mineral. Essas comunidades foram reconhecidas por serem muito tradicionais.

As discussões propostas pelo CONSEA entre 2004 e 2007 parecem trazer a noção do desenvolvimento social que busca garantir a inclusão social de grupos sociais vulneráveis. A valorização da cultura e das atividades das comunidades tradicionais, através de leis e ações específicas, representa respeito à diversidade. O desenvolvimento abrangente não se preocupa apenas com os aspectos econômicos que determinadas

populações podem apresentar, mas sim sua relevância cultural. Assim como certas atividades agrícolas e industriais podem representar perda de biodiversidade, determinadas ações podem ocasionar perda de sociodiversidade.

O que podemos perceber é uma mudança de discurso político por parte dos defensores destas propostas. Não mais a defesa de uma política social e antiexcludente por si só, mas a articulação deste debate com o modelo de desenvolvimento que se propõe, trazendo os direitos humanos como questão-chave. A discussão da justiça ambiental comentada no capítulo II deste trabalho apresenta a questão dos direitos humanos como central.

A exposição de motivos de 01/03/05, discutida em plenária do dia 22 de fevereiro, discorre acerca da gravidade do problema da desnutrição de crianças indígenas:

“...Povos Indígenas do Estado do Mato Grosso do Sul. Nesse Estado, desde o início do ano, até o momento vieram a óbito três crianças indígenas por desnutrição grave, fatos decorrentes da ausência de políticas que vão desde a produção alimentar, o desenvolvimento sustentável e a regularização fundiária - esta, em resgate à dívida secular que o Brasil tem para com os seus primeiros habitantes -, até a falta de dados e diagnósticos que possibilitem a tomada de decisões e a adoção das políticas necessárias, a fim de amenizar a situação de abandono em que se encontram esses povos.”

Cita-se, ao longo da moção, Capítulo VIII, Dos Índios, artigo 231 da Constituição Federal. Esta moção marca o início dos documentos disponíveis do CONSEA que trazem o debate e ressaltam a importância e a valorização dos povos e comunidades tradicionais que serão significativos na atuação do Conselho. A reivindicação de políticas específicas voltadas para estas populações é marcante na trajetória do Conselho, que explicita e justifica esta necessidade com base em dados que apontam para a grave situação de insegurança alimentar que se encontram estes grupos, principalmente crianças. A perda das terras é uma questão central e mais a frente, documentos do CONSEA vão solicitar a contemplação destes povos na política de reforma agrária. Além disso, a cobrança pela inclusão também no Programa Bolsa Família e na criação da Carteira Indígena.

A colocação do problema das mortes das crianças por desnutrição como algo fruto da ausência de políticas capazes de evitá-lo aparenta trazer a questão do desenvolvimento para os debates do Conselho com respeito às diversas causas da situação de insegurança alimentar que devem ser endereçadas por meio de ações do Estado. Além da cobrança por ações do governo, é proposto o diálogo com a sociedade civil através do estabelecimento da “Mesa de Diálogo Permanente com os Povos Indígenas”.

Em maio 2005, é discutida a Carteira Indígena. Recomendação 002 do CONSEA, continuidade da Carteira Indígena MDS/MMA mediante garantia de recursos OGU 2006. Sugere articulação das ações governo voltadas para os povos indígenas. Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas é conhecida como Carteira Indígena, tem o objetivo de contribuir para a gestão ambiental das terras indígenas e a segurança alimentar e nutricional das comunidades indígenas, em todo o território nacional. A Carteira apoia projetos com foco na produção de alimentos, agroextrativismo, artesanato, gestão ambiental e revitalização de práticas e saberes tradicionais associados às atividades de autosustentação das comunidades indígenas, de acordo com as suas demandas, respeitando suas identidades culturais, estimulando sua autonomia e preservando e recuperando o ambiente das terras indígenas.

Novamente, em julho de 2005, a situação de insegurança alimentar dos povos indígenas é trazida em exposição de motivos pelo CONSEA. A abordagem multissetorial da causa do problema é marcante na trajetória das críticas e reivindicações apresentadas. As críticas são em torno da questão da dificuldade de acesso à terra; acesso à serviços de atenção básica à saúde; ao Programa Bolsa Família; à educação, principalmente de nível superior; insuficiência de mecanismos de participação na gestão; baixo comprometimento de governos com a questão. A visão acerca do problema é bastante ampla e entende suas causas como históricas e estruturais, da ordem da falta de valorização e de políticas públicas voltadas para estas populações específicas, que sofrem em particular intensidade com quadros de insegurança alimentar, como apontam dados apresentados pelo CONSEA.

As proposições do documento seguem na linha da atuação geral do CONSEA, são exigidos: o trabalho intersetorial; a participação social (de lideranças indígenas) na forma de um Conselho Nacional de Política Indigenista na elaboração e na gestão de

políticas voltadas ao grupo; solicitação de ampliação dos recursos destinados à área, em específico a Carteira Indígena (como referido na Exposição de Motivos de junho de 2005); fortalecimento de instâncias responsáveis, neste caso da FUNAI; inclusão no programa Bolsa Família; controle social em questões como construções de barragens que afetem as comunidades indígenas.

Ao considerar a atenção especial aos povos indígenas e comunidades tradicionais como prioritário, existe uma posição tomada na direção de um desenvolvimento social que é colocado como fundamental para o país. A questão do acesso a terra é crucial no modelo de desenvolvimento e na sua relação com a segurança alimentar. Enquanto um país leva adiante um modelo de desenvolvimento excludente de certas parcelas da população, não se pode falar em desenvolvimento social posto em prática.

As propostas do CONSEA de maiores esforços de políticas e programas dedicados à questão refletem preocupação com a equidade e igualdade social.

Agrotóxicos:

Como vem sendo discutido ao longo deste trabalho, a Revolução Verde foi responsável por introduzir um padrão de tecnologia agrícola associada a um pacote tecnológico que inclui agrotóxicos, sementes transgênicas, alto grau de mecanização. Conhecida também por modernização conservadora da agricultura, essa mudança objetivou o aumento da produtividade agrícola. Os agrotóxicos, também chamados de pesticidas, praguicidas, defensivos agrícolas, são substâncias químicas utilizadas para combater pragas. O termo agrotóxico, no lugar de defensivo agrícola, passou a ser utilizados no Brasil por meio de mobilização da sociedade civil para representar a toxicidade que possui. Esta mudança de terminologia evidencia os perigos à saúde humana e ambiental que estas substâncias podem representar. Existem estudos que associam a utilização de agrotóxicos e casos de intoxicação, principalmente em agricultores, e também ao surgimento de alguns tipos de câncer, em agricultores e consumidores (Koifman, 2003).

O Brasil é atualmente o maior consumidor de agrotóxicos da América Latina, sendo responsável pelo consumo de 50% da quantidade comercializada no continente (Silva *et al*, 2001). Os debates e polêmicas em torno do assunto assumem duas posições distintas: o discurso da saúde e o discurso da economia. Para a saúde, o agrotóxico representa risco de intoxicação, para exposições agudas, e risco de câncer, para exposições crônicas. Para o crescimento econômico, o uso de agrotóxicos representa alta produtividade agrícola e altos rendimentos. Para além desta dicotomia, existe a proposta da agroecologia, que implica em produção orgânica (sem uso de substâncias químicas), fortalecimento das pequenas propriedades e agricultura familiar, socialmente justa e ecologicamente sustentável. Os agrotóxicos suscitam também indagações entre os ambientalistas, pela sua persistência no solo e contaminação de terrenos vizinhos e corpos hídricos.

A definição de alimentação adequada e saudável prediz que seja livre de contaminantes e substâncias químicas. A partir desta definição, já fica colocada a posição que é assumida, contrária ao uso de agrotóxicos. No âmbito dos debates do CONSEA, este tema é abordado, por exemplo, na recomendação 006/2005, que cita o dever do Estado de proteger, respeita e promover o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável; a obrigação de controlar produtos fitossanitários; a lei 7.802 que exige registros de produtos fitossanitários; a defesa do consumidor; cidadania,

dignidade da pessoa humana; o decreto 4.074 que trata da regulamentação de agrotóxicos; os riscos à saúde e ambiente que representam. Após essas considerações, recomenda que não seja feita modificação no decreto 4.074/02 sem participação da sociedade civil e sem consulta pública. Recomenda também que a proposta de extinção do Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos⁹ não seja acatada; que seja recusada a possibilidade de livre importação de agrotóxicos do Mercosul; e que seja garantida a fiscalização do uso de agrotóxicos nos alimentos imprescindível para o desenvolvimento da iniciativa de incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras, em debate no CONSEA, em parceria com os setores da saúde, educação, desenvolvimento agrário, ciência e tecnologia.

A recomendação traz o debate para o lado do controle dos agrotóxicos e evidencia seus riscos à saúde e ao ambiente. Ao longo do documento, é mencionado também que o princípio do livre comércio não pode sobrepor-se a legítimas preocupações com a proteção à segurança alimentar e nutricional, ponto que dialoga com a questão dos acordos internacionais também debatidas no âmbito do CONSEA. O fortalecimento da participação social e da intersectorialidade nas decisões acerca da regulamentação dos agrotóxicos, trazendo a necessidade da participação do setor da saúde e do meio ambiente, além do setor da agricultura, também se fazem presente no debate.

O tema dos agrotóxicos é ponto fundamental no debate da SAN e do DHAA e dialoga com questões da produção de alimentos, comércio internacional, transgênicos, saúde, todos inseridos no espaço do modelo de desenvolvimento e modelo de produção agrícola.

⁹ O Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA) visa à harmonização do inter-relacionamento dos setores da agricultura, saúde e meio ambiente no que se refere aos procedimentos técnicos científicos e administrativos concernentes ao registro e à utilização de agrotóxicos, segundo a recomendação do CONSEA.

Biossegurança:

A discussão sobre os transgênicos se faz presente no âmbito do CONSEA desde o início de sua criação. A lei em vigor atualmente é a nº 11.105/2005, que define o organismo geneticamente modificado (OGM) como organismo cujo material genético ADN/ARN tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética. Os objetivos das técnicas de manipulação genética são variados, e na agricultura costumam aumentar resistência a pragas e agrotóxicos, e são conhecidos como OGMs da primeira geração. Existe ainda a segunda geração, que ainda está sendo testada em laboratórios, que objetiva alterar o teor nutricional de alimentos, aumentando teores de vitaminas, por exemplo.

O capítulo IX, artigo 35 explicita: “Ficam autorizadas a produção e a comercialização de sementes de cultivares de sojas geneticamente modificadas tolerantes a glifosato¹⁰ registradas no Registro Nacional de Cultivares - RNC do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.” Esta lei abriu caminho para a liberação do plantio e da comercialização de variedades transgênicas de soja no Brasil. Verifica-se que existe liberação para a produção e comercialização de transgênicos, o que no âmbito das discussões do CONSEA, há posicionamento contra e luta para regular e proibir. No Brasil, a soja transgênica é responsável por grande parte das exportações, e já é uma das *commodities* mais importantes, muito utilizada em rações de animais de abate.

“A soja transgênica contém um gene que a protege dos efeitos nocivos do herbicida Roundup (marca comercial da Monsanto para o princípio ativo glifosato), o qual funciona como herbicida total (secante que, a princípio, elimina todas as plantas, com exceção das transgênicas). Com isso, é possível a aplicação do Roundup durante a fase de desenvolvimento vegetativo da soja, pois o herbicida elimina os assim chamados inços e preserva, seletivamente, a soja. A soja “Roundup Ready” (marca comercial da variedade geneticamente modificada pela Monsanto) não é, de forma alguma, mais produtiva que a soja convencional, pois ela não possui nenhuma outra qualidade que possa diferenciá-la, com exceção da resistência ao herbicida. A vantagem,

¹⁰ O glifosato é um herbicida que mata qualquer tipo de planta (por isso é classificado como não seletivo), que tem como objetivo matar as ervas daninhas, mas acaba por matar os cultivos também. Portanto, desenvolveu-se soja transgênica resistente ao glifosato.

segundo os grandes proprietários rurais que a plantaram, é de que seria possível reduzir a quantidade de herbicida, economizando na aplicação do produto, o que poderia diminuir os custos de produção” (Andriolli, 2003).

A União Europeia restringe com rigor o cultivo de alimentos transgênicos. Atualmente só é permitida a plantação de dois produtos do tipo: o milho e a batata, que já não é mais cultivada no continente. No entanto, grandes quantidades de grãos geneticamente modificados são importadas para alimentar a criação de animais e servir de base para alimentos de consumo humano. É permitido o comércio de outros 44 tipos de OGM (Lourenço, 2013).

Em julho de 2005, respaldando proposta apresentada pela “Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos”, é produzida pela CONSEA uma recomendação que critica a atuação da CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) no sentido de levar a cabo uma política de promoção da biotecnologia e não da biossegurança, além de ser autoritária e pouco transparente. O documento demanda: elaboração de uma política nacional de biossegurança; transparência; quorum para deliberação; atenção aos conflitos de interesse (isenção, imparcialidade e independência das decisões); consultas públicas; audiência pública; fórum de participação.

Este documento evidencia uma posição a favor do controle cada vez mais rígido do uso de transgênicos. A utilização de mecanismos de controle social que objetive decisão que contemple os diversos interessados na questão, com quorum para deliberação, fórum de participação, consultas públicas, audiências públicas, já representam obstáculos a mais para a liberação do uso e favorecem seu controle. Em relação ao ponto de conflito de interesse, o documento recomenda a proibição de participação na CTNBio de especialistas que tenham participado em projeto de desenvolvimento de organismo geneticamente modificado. Pessoas ligadas a empresas que possuam atividade lucrativa com a comercialização de transgênicos possuem uma posição enviesada em relação aos benefícios e malefícios dos mesmos, portanto, parece conveniente que se abstenham de participação na Comissão Técnica Nacional.

Ainda em 2005, a recomendação da Política Nacional de Abastecimento Alimentar, publicada em agosto, não menciona o uso de transgênicos. O documento ressalta a importância do incentivo e valorização da agricultura familiar, produção orgânica e agroecológica, como centrais para a política, mas sem entrar no debate dos

organismos geneticamente modificados. Faz crítica à dominação do setor de alimentos pela lógica privada e comercial e reivindica maior controle sobre o abastecimento com vistas à segurança alimentar e nutricional. A questão do abastecimento alimentar abordada no documento passa pela produção, distribuição e consumo, e portanto, inclui fundamentalmente a questão dos OGM na produção de alimentos. A falta de consenso teria impedido o tema de entrar no documento, possivelmente. A recomendação da política é um documento de grande importância. Uma vez elaborada e aprovada, a política é norteadora das ações e programas do governo. Evidencia-se aqui a perda de força que a posição contra o uso de OGM sofreu neste documento em específico. Outros documentos chegam a mencionar conflitos, colocando posições contrárias e explicitando o autor de cada uma delas, o que aqui não ocorre.

Em março de 2006, o tema ressurgiu na recomendação de que o país defenda a identificação e rotulagem de gêneros alimentícios que contenham OVM (organismo vivo geneticamente modificado) e que essa identificação seja clara e determinada com a fórmula “*contém OVM*”, de acordo com o princípio da precaução. O contexto deste documento é a Terceira Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena¹¹ sobre Biossegurança, a ser realizado no Brasil.

Ainda em março, é elaborada uma recomendação contrária à comercialização de sementes estéreis (*Terminator*), com vistas a defender a autonomia da agricultura familiar e a biodiversidade. Neste documento, não aparece o termo transgênico ou OGM, mas podemos concluir que as sementes estéreis são resultado de manipulações genéticas e representam grande perigo para a autonomia da produção de alimentos e grave exemplo do domínio da lógica comercial sobre a natureza.

Baseado em debates sobre aspectos referenciais, o Grupo de Trabalho de Alimentação Adequada e Saudável do CONSEA construiu o conceito de alimentação adequada e saudável; referenciado na Plenária de 29 de novembro de 2006 e incorporado ao documento-base para a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser realizada em maio de 2007:

“A alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de

¹¹ O Protocolo da Cartagena é um tratado sobre biossegurança assinado durante a Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada em Cartagena, Colômbia. O documento, em consonância com o princípio da precaução, aborda questões relativas ao estudo, a manipulação e o transporte de OGMs.

forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismo geneticamente modificado.”

Ainda no ano de 2006, em preparação para a IICNSAN, o CONSEA assume uma posição bem clara ao colocar a alimentação adequada e saudável como, entre outros aspectos, livre de organismo geneticamente modificado. A entrada deste tema na definição do termo é de grande significado, embora as medidas de maior impacto na economia e política, que realmente são capazes de inibir o uso, ainda encontrem maiores dificuldades para serem alcançadas. Ao que parece, no interior do Conselho, existe um consenso sobre a necessidade de se opor aos OGM. A falta de garantias de que os alimentos que sofreram modificações genéticas não sejam prejudiciais à saúde, dentro do princípio da precaução, é por si só motivo para controlar seu uso, senão proibir, como defendem alguns grupos. Além da saúde, a questão sobre os impactos ambientais e sobre a soberania alimentar se coloca com muita importância no debate.

Na mesma plenária, uma recomendação se posiciona a respeito de mudanças na CTNBio relativas a composição e quórum para deliberação da mesma (já trazido para discussão em recomendação anterior, conforme comentado). Coloca que a “efetivação dessas mudanças representaria atender às pressões no sentido de viabilizar a rápida liberação de organismos geneticamente modificados, em especial para o cultivo de milho transgênico na safra seguinte, atendendo aos interesses das grandes corporações internacionais da biotecnologia, representando uma afronta à soberania e à segurança alimentar e nutricional”, e portanto se demonstra contrária a tais mudanças e recomenda que o Presidente da República atue da mesma forma. Aqui podemos encontrar uma crítica assertiva ao modelo político que favorece o setor privado e se pauta pela lógica econômica acima de questões como saúde, ambiente e segurança alimentar e nutricional. O uso da expressão “atendendo a interesses das grandes corporações internacionais da biotecnologia” é uma manifestação de posição política mais afirmativa, que deixa claro o que está sendo criticado, sem poupar o uso dos termos corretos para denominar os interesses nas decisões.

Em março de 2007, o relatório produzido pelo Grupo de Trabalho - Alimentação Adequada e Saudável expõe que foi reafirmada a posição da Câmara de Produção e Abastecimento do CONSEA de não apoiar a produção de transgênicos, por se contrapor à promoção da alimentação adequada e saudável.

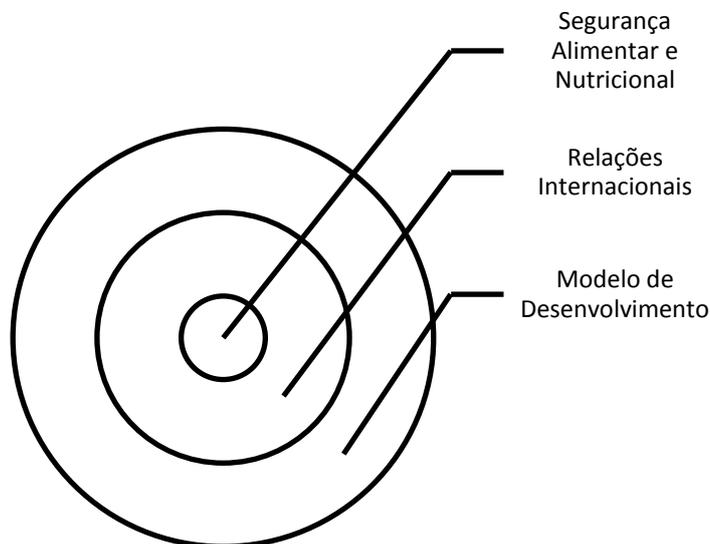
No mesmo mês, um novo documento recomenda veto a dois artigos do Projeto de Lei de Conversão nº29 de 2006, que dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados no entorno das Unidades de Conservação Ambiental, e recebeu emendas que anistiam a produção de algodão transgênico e que reduzem o quórum previsto para liberação comercial da CTNBio – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança. Comentam o fato de o Brasil ser o detentor da maior biodiversidade do mundo, protegida por acordos internacionais e legislação nacional.

A partir do olhar sobre os documentos do período, podemos concluir que o pedido para proibição e suspensão da liberalização aparecem apenas nas conferências nacionais. Nas recomendações diretas à presidência, o tom é mais relativo e enfatiza a necessidade de ações de regulação, mas não de proibição. O que fica evidente é o quanto o tema é polêmico por trazer questões da ordem do conflito entre o crescimento econômico junto à necessidade de exportação e de posição de vantagem no comércio internacional, contra a questão da saúde e das incertezas relativas aos riscos ainda desconhecidos que o consumo de OGMs pode representar. Assim como na discussão sobre os agrotóxicos, a suposta alta produtividade garantida pelo uso do pacote tecnológico agrícola é o grande argumento que quem defende esta posição. Os debates em torno do tema se dividem entre aqueles que acreditam que a produtividade só é possível com o uso das tecnologias de agrotóxicos e OGMs, e os que defendem que o cultivo agroecológico e orgânico é absolutamente capaz de dar conta da produtividade em alta escala, e ainda com o respeito fundamental à saúde humana e ambiental.

Negociações internacionais:

O comércio internacional tem significado variado na economia de um país e muitas vezes representa grande parte do PIB e por isso recebe incentivo governamental. No Brasil, o pensamento das relações internacionais nasce associado à questão do desenvolvimento, à raiz dos estudos de Raul Prebisch e Celso Furtado, pela CEPAL. Como propomos, existe uma forte relação entre desenvolvimento e segurança alimentar e nutricional e, portanto, se as relações internacionais estão intimamente ligadas ao modelo de desenvolvimento, também estão ligadas à segurança alimentar e nutricional. A figura 3 a seguir busca trazer a ideia de um alvo, onde a SAN ganhe destaque como objetivo maior, mas que necessariamente passa pelos dois âmbitos anteriores e está contida neles.

Figura 3 As interações entre SAN, relações internacionais e modelo de desenvolvimento.



Fonte: elaboração própria.

Os principais produtos exportados pelo Brasil são minério de ferro, aço, soja e derivados, açúcar de cana, carne bovina, café e carne de frango. Fica clara a importância da indústria agropecuária para o comércio internacional.

Em maio de 2005, documento do CONSEA apresenta as proposições para a incorporação de considerações de SAN nas negociações internacionais em que o governo brasileiro está envolvido. O documento tem como objeto principal a Reunião Ministerial da Rodada Doha, que se aproximava naquele momento. Os antecedentes da discussão datam de outubro de 2004, quando da plenária do CONSEA com participação do Presidente da República e de representantes de ministérios como das Relações Exteriores e MDS.

O documento apresenta a relação entre a SAN e o processo de desenvolvimento dos países, para o qual o sistema agroalimentar, em particular os pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, cumpre papel destacado. Uma vez que o modelo de desenvolvimento está ligado aos processos de negociações comerciais internacionais e tais acordos influenciam diretamente nas políticas nacionais, o CONSEA ressalta a importância de sua participação e da consideração da SAN nos acordos.

Questiona a possibilidade de o formato e as orientações dos acordos comerciais promovidos pela OMC contemplarem as preocupações de soberania e segurança alimentar. Comenta-se sobre a reunião realizada em 2004 com presença de diversos ministérios e do presidente da república, onde não se chegou a um consenso. O principal dissenso é apontado como tendo sido manifestado pela representação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que discorda do conceito de soberania alimentar e acredita que o uso deste termo, abstrato, em sua visão, pode enfraquecer a posição do Brasil nos foros de negociação e sustenta que o país deve respeitar os limites dos acordos da OMC. O MAPA defende, ainda, que a luta pela garantia do que se concebe como soberania alimentar pode comprometer a própria segurança alimentar.

O conflito que resulta da posição dos representantes do MAPA está relacionado à sua oposição às chamadas “considerações não comerciais sobre a agricultura”, embora não esteja colocado desta forma e com essas palavras pelo próprio MAPA, fica indicado no decorrer do texto.

Outro ponto de discordância entre os participantes da reunião na elaboração do documento e os representantes do MAPA diz respeito aos produtos especiais e mecanismos de salvaguarda (ambos os instrumentos de garantia do “tratamento especial e diferenciado” dado aos países subdesenvolvidos pela OMC). Enquanto um lado defende as ações como asseguradoras de segurança alimentar e desenvolvimento rural, o

MAPA considera-as como meios que podem enfraquecer a posição de liderança do Brasil e defende que a produção e o comércio de produtos agroalimentares sejam mantidos nas normas e disciplinas multilaterais da OMC.

O documento destaca a importância dos chamados “produtos especiais”, que dentro do acordo da OMC recebem tratamento diferenciado. Estes produtos são caracterizados pelos seguintes critérios: principalmente por serem “produtos da segurança alimentar”, além de fundamentais na alimentação da população, de importância para a agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural. Critérios este que se distinguem dos critérios mercantis de “importância” dos produtos. Aqui fica evidenciado o conflito entre a visão comercial e social. Existe uma dificuldade de contemplar ambos os interesses, sendo eles contrários um ao outro.

“Para manter coerência com a sua política nacional de desenvolvimento rural, que é considerada adequada do ponto de vista da OMC por não ser focada em produtos específicos, o Brasil deve defender que o mecanismo de salvaguarda especial possa ser acionado sempre que uma política de desenvolvimento rural ou segurança alimentar esteja sendo negativamente afetada pelo comércio internacional. O enfoque aqui não se daria sobre o produto, mas sobre sua relevância para a renda do agricultor familiar” (parágrafo 13 da Declaração de Doha).”

O MAPA sugere que outras medidas são mais efetivas e “tornam improvável a necessidade de o Brasil recorrer ao mecanismo de salvaguardas especiais”.

O que se percebe é a posição do MAPA de defesa dos interesses comerciais da exportação agrícola nas negociações internacionais. Sua opinião é no sentido de maior fortalecimento dos produtos exportados brasileiros com vistas a ganhar posição de liderança no comércio internacional. Ao que parece, a proteção de produtos importantes para a agricultura familiar e para segurança alimentar e nutricional pode ser contrária aos interesses comerciais. Fica colocado um jogo de forças e interesses. No âmbito do CONSEA, existe uma crítica que o governo tende a favorecer as medidas de crescimento econômico.

Assim como comentado nos debates e críticas sobre a reforma agrária no Brasil apresentados pelo CONSEA, entende-se que a dicotomia de ação entre o MAPA e o MDA na verdade acoberta um favoritismo às ações do MAPA por parte do governo

federal. Em rápida pesquisa no site oficial do MAPA, podemos perceber a presença de palavras como “agronegócio”, “crescimento econômico” e também “segurança alimentar”. O que isso nos diz? O argumento dos defensores do agronegócio dependente de agroquímicos, favorável aos transgênicos, utiliza também o conceito de segurança alimentar brasileira. Defende-se a ideia de que a produção de alimentos necessita do modelo intensivo predominante atual para que seja possível produzir quantidade suficiente de alimentos para abastecer toda a população e dar conta da segurança alimentar. Alimenta-se a ideia de que a produção orgânica não é capaz de tamanha tarefa. Este pensamento encontra suas raízes na época da Revolução Verde. Pesquisadores militantes da segurança alimentar e nutricional chamam este argumento de falacioso (Maluf, 2007).

No que se refere aos modelos de desenvolvimento, podemos perceber que o MAPA acredita no crescimento econômico e encontra respaldo no governo para dar continuidade ao seu projeto, conforme crítica do CONSEA. A posição do Conselho é de necessidade de maior ênfase no desenvolvimento social e rural.

Política Nacional de Abastecimento Alimentar

A Política Nacional de Abastecimento Alimentar compartilha os objetivos da segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e busca garantir o direito humano a alimentação adequada. Os pontos principais da proposta são em torno de formas sustentáveis de produção, agricultura familiar, circuitos locais e regionais de abastecimento, pequenos agricultores, assentados, quilombolas, agroextrativistas, atingidos por barragens, pescadores artesanais, indígenas e pequenos empreendedores urbanos. A proposta envolve a dimensão do desenvolvimento social ao enfatizar o enfoque nas parcelas da população em situação de vulnerabilidade.

Em novembro de 2005, é elaborada exposição de motivos que encaminha a recomendação sobre a formulação e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) baseada no enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN). A proposição atende às deliberações aprovadas na II Conferência Nacional de SAN (Olinda, 2004).

O caráter intersetorial e de participação e controle social também permeiam esta recomendação. Trecho do documento ressalta a importância da articulação entre a política proposta e as demais: “PNAA tornar-se-á componente nuclear da futura política nacional de SAN prevista no Sistema Nacional de SAN a ser instituído com a esperada aprovação da Lei Orgânica da SAN ora em tramitação no Congresso Nacional”.

O documento critica a Revolução Verde, com base na integração da produção de alimentos com as dinâmicas do capital industrial, financeiro e comercial, assim como o crescente domínio das estruturas privadas sobre os sistemas de abastecimento. A negligência política, crise orçamentária e liberalização de mercados são apontadas como responsáveis por esta situação de domínio do setor privado que acarreta em padrões de produção e de consumo incompatíveis com os objetivos da segurança alimentar e nutricional.

A situação vigente de insegurança alimentar em suas diversas manifestações (fome, falta de alimentos, alimentação inadequada) é apontada como sendo consequência de medidas econômicas e políticas ao longo da história do país, que favoreceram a ocupação do setor produtivo de alimentos pelo capital privado e o enfraquecimento do Estado e suas políticas públicas capazes de regulação e garantia de

acesso a alimentos de qualidade para a população, especialmente para aquela parcela em situação de pobreza.

“É um equívoco subtrair do poder público o papel regulador da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, no vago entendimento de que os mecanismos de mercado, por si só, equacionam a questão do abastecimento, especialmente, em um país de dimensões continentais e com profundas desigualdades econômicas e sociais como o Brasil. A PNAA ora proposta pelo CONSEA parte do pressuposto de que o papel do Estado na regulação de um sistema nacional de abastecimento deve ser recuperado e recolocado”.

É marcante no documento a ênfase na necessidade de ação do Estado e de seu poder sobre as decisões que afetem a segurança alimentar e nutricional. O que fica colocado é que frequentemente existem impasses entre o chamado “livre comércio” e a SAN. A lei de oferta e demanda que determina os preços é utilizada para a grande maioria dos produtos comercializados, mas no que se refere aos alimentos, esta lei pode significar aumento importante dos preços, impossibilitando o acesso a alimentos por parcelas da população mais vulneráveis à fome. Neste ponto, há necessidade de regulação de mercado. A garantia da SAN exige que sejam feitas intervenções que muitas vezes irão interferir no livre comércio. Alguns estudiosos fazem a crítica ao modelo econômico hegemônico ao dizerem que a ausência de intervenção do Estado no mercado é falsa, e que ocorre sim intervenção, mas favorável a determinados grupos (Wallerstein, 2009).

Podemos relacionar algumas ações que visam proteger a SAN como os estoques de SAN, a questão de “produtos da SAN” fundamentais na alimentação da população, de relevância para agricultura familiar, desenvolvimento rural e que aparecem nos documentos sobre negociações internacionais com o que se propõe na PNAA. São todas ações que, sob um olhar, podem ir contra o que se pensa sobre livre comércio, mas que na verdade visam proteger a população. O trecho da proposta de PNAA a seguir evidencia a necessidade de regulação:

“A regulação exercida pelo Estado deverá levar em conta a necessidade de intervir toda vez que os preços dos alimentos oscilarem de forma artificial e toda vez que for imposta ao consumidor a falta de

alternativas de abastecimento decorrente da concentração na oferta de gêneros de primeira necessidade.”

O documento evidencia a crítica do domínio privado no setor da produção de alimentos e manifesta sua posição a favor da necessidade de controle do mesmo com o objetivo de garantir a SAN da população, em suas diversas dimensões. Não são apresentadas posições contrárias e tampouco conflitos, o que indica uma hegemonia dos participantes na produção do documento. No entanto, a ausência dos representantes da indústria de alimentos, do agronegócio e do MAPA no debate pode justificar a ausência de conflitos, que são grupos que possivelmente se oporiam às propostas de tamanha intervenção e regulação estatal ao mercado agroalimentar. A PNAA ainda não foi aprovada, o que pode significar suas dificuldades de estabelecer espaço político para a realização de suas diretrizes.

O documento que propõe a PNAA faz críticas explícitas ao dizer que ação política e controle social são necessários para promover regulação e ordenamento dos interesses privados controladores do negócio alimentar que exclui a muitos do direito humano à alimentação adequada.

Recomenda o estímulo à produção interna de alimentos, em especial a agricultura familiar, agricultura orgânica e modelos agroecológicos. No âmbito da distribuição, a recomendação é de aproximar produtores e consumidores, e incentivos aos pequenos e médios produtores na comercialização de seus produtos. No que diz respeito a ações relacionadas ao consumo alimentar, o incentivo é à alimentação escolar, equipamentos públicos e populares de alimentação coletiva, programa de aquisição de alimentos, fiscalização sanitária, educação alimentar e nutricional. A participação social recebe ênfase mais uma vez.

Como comentado, a PNAA ainda não foi aprovada, mas representa uma proposta de trabalho intersetorial, com participação da sociedade civil e que busca garantir a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada, representando posição de enfrentamento de algumas estruturas do sistema agroalimentar hegemônico. Traz à luz a noção de desenvolvimento abrangente, que busca dar conta do aspecto social, econômico e ambiental, com respeito à diversidade.

Capítulo IV - Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional

As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) são organizadas pelo CONSEA a cada quatro anos (ou menos) como uma de suas atribuições. No entanto, elas ultrapassam o âmbito do CONSEA, uma vez que existe uma abertura maior para participação, além de se realizar fora do Palácio do Planalto. Seu objetivo é de traçar as diretrizes políticas sobre as quais o Conselho trabalhará na gestão e nos quatro anos seguintes. Ao final do evento, é feita indicação da composição, da necessidade de representação para os anos que se seguem, buscando contemplar a diversidade de grupos que participam e seus diversos interesses. Existe uma comissão de transição (de gestão do Conselho) que busca trabalhar estas demandas e propor a distribuição de representação. São desafios a serem superados: a dificuldade para coordenar diversos parâmetros, ocupar as vagas e fortalecer as representações de diferentes grupos sociais envolvidos, sem enfraquecer representação dos demais. A questão da representação é de enorme importância dentro do Conselho, como discutido na questão referente à participação social.

Neste trabalho, analisaremos a IICNSAN realizada em março de 2004 em Olinda, Recife, e a IIICNSAN realizada em julho de 2007 em Fortaleza, Ceará.

É importante ressaltar a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA¹²), em julho de 1994, na Universidade de Brasília. O contexto político naquele momento era muito distinto do que teve lugar dez anos depois, em 2004, considerando-se que a Constituição Federal de 1988, associada à redemocratização do país, trazia a necessidade de inserção da questão da fome e da pobreza na agenda política. Naquele período, ainda existia o primeiro CONSEA (organizador do evento) e a questão central a ser tratada era a fome, trazida pelo movimento de Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Conforme Pinheiro (2009), a equipe de sistematização da Conferência foi composta por pessoas da Secretaria Executiva da Ação da Cidadania, do CONSEA, do Instituto de Estudos Sócio Econômicos - INESC, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, do Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA, do Instituto de Política e Assessoria Especial – IPAE para assuntos sociais da Presidência da República com apoio editorial do Banco do Nordeste.

¹² Note-se que o conceito de Segurança Alimentar ainda não havia incorporado o componente nutricional, mas é nesse momento que o debate sobre a incorporação se inicia, e se realiza logo depois.

“A I CNSA teve como objetivos específicos: discutir o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão; obter consenso sobre prioridades e diretrizes para formulação de políticas e proposição de instrumentos de intervenção; discutir o processo de construção da cidadania; identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade civil; e identificar novas formas e mecanismos de parceria e articulação entre ações governamentais e não governamentais, tendo em vista a construção de uma nova relação entre o Estado e sociedade civil” (CONSEA, 1994; CONSEA/Secretaria Executiva Ação Da Cidadania, 1995, apud Pinheiro, 2009).

O espaço de dez anos entre a primeira e a segunda conferência é resultado de um momento político em que o CONSEA foi desfeito. A IICNSAN se distingue da primeira por representar contexto político bastante diferente. Os temas da IICNSAN não dão mais ênfase apenas à fome, mas é apresentado um olhar mais amplo. A seguir, apresentamos um quadro que introduz os temas trazidos pela II Conferência (quadro 2).

A ficha técnica do relatório final da IICNSAN nos indica representações variadas: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP); Associação Brasileira da Indústria Alimentícia (ABIA); Confederação Nacional dos Municípios (CNM); Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; Casa Civil; ONG Direitos Humanos; Ministério da Saúde; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Articulação do Semiárido (ASA); Associação Evangélica Brasileira (AEVB); Fórum Evangélico Nacional da Ação Social e Política; Confederação Geral dos Trabalhadores. O grupo operacional foi composto por três consultores da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura).

Fica indicada a diversidade de representações, desde aquelas ligadas à indústria, os grupos da sociedade organizada, produtores de alimentos, representantes do governo, o que evidencia uma expansão importante na participação e representação dentro do Conselho.

Como já discutido na metodologia do trabalho, o próprio olhar sobre os documentos selecionados nos permitiu eleger o desenvolvimento como eixo central de análise, uma vez que é íntima a relação entre a Segurança Alimentar e Nutricional e o modelo de desenvolvimento.

Quadro2. Relacionando Textos de Referência e Relatório Final da IICNSAN.

| Temas | Textos de Referência | Relatório Final |
|---|---|---|
| Lei orgânica de SAN (LOSAN) | Proposta de instituição do SISAN, com a correspondente LOSAN e dotação orçamentária própria. | Criação imediata da LOSAN. |
| Participação Social | Defesa da participação social. | Fundamental na questão institucional. |
| Monitoramento, avaliação e indicadores | Importante na intersectorialidade. | Fundamental nas questões institucionais. |
| Acordos internacionais | Monitorar políticas e acordos internacionais. | Controle de câmbio. Redução das taxas de juros. Soberania. Rever política de importação e exportação de alimentos. |
| Reforma Agrária | Crítica à lentidão. | Desapropriação, titulação de terras. Redução da carga tributária. Inclusão das populações específicas. Demarcação e homologação das terras. |
| Agricultura familiar | Fundamental em estratégia de desenvolvimento que englobe o objetivo da SAN, economicamente sustentável e com crescente equidade e inclusão social. | Consolidar PAA da agricultura familiar e assentados rurais. Preços justos e acesso a mercados. Desburocratização do acesso a crédito. Plano Safra e PRONAF. |
| Agroecologia | Destacam-se agricultura orgânica, o agroextrativismo e a agroecologia, que incluem a sustentabilidade em suas dimensões social, econômica, ambiental, política, cultural e ética. | Política de crédito, pesquisa, capacitação, assistência técnica voltada para produção agroecológica. Mudança do atual padrão de desenvolvimento rural e agrícola. |
| Transgênicos | Argumentos contra e a favor. | Proibir produção e comercialização de transgênicos. |

| | | |
|--|---|---|
| Programas de transferência de renda | Programas de transferência de renda como emancipadores. | Consolidar programas de transferência de renda. |
| Alimentação Escolar | Apontado em diversas partes do texto como fundamental. | Dentro de ações de saúde e nutrição (p31). |

O que podemos perceber de semelhanças e diferenças entre os dois textos são referentes à suas próprias naturezas distintas. Enquanto os textos de referência apresentam o debate, colocando justificativas e argumentos e inclusive expondo pontos de vistas contrários (como no caso dos transgênicos, em que a indústria de alimentos teve espaço para se posicionar a favor), o relatório final é de natureza propositiva, utiliza seus verbos no infinitivo e delibera acerca das questões eleitas como centrais, separando em propostas prioritárias e demais propostas. Por exemplo, no que se refere às relações internacionais, fica clara a diferença no tom do texto de referência comparado ao do relatório que propõe o controle de câmbio e redução das taxas de juros. Quanto à reforma agrária, o relatório propõe desapropriação e redução da carga tributária, medidas mais assertivas do que a crítica à lentidão colocada pelo texto de referência. Não há espaço também no relatório final para posições a favor dos transgênicos, a proposta é clara: proibir produção e comercialização. As mudanças que se seguem entre os dois documentos referentes a uma mesma conferência podem nos informar as distintas forças de representações presentes no evento.

A análise do relatório final nos permite compreender onde estão as questões de maior relevância, se assim podemos chamar, no que diz respeito às propostas que encontram maiores resistências em sua viabilização e por isso recebem ênfase. As propostas que vão de encontro às questões econômicas da produção de alimentos, como acordos financeiros internacionais, reforma agrária e transgênicos são as mais polêmicas e por isso possuem grupos que se posicionam de forma distinta ao longo das discussões do CONSEA, que já se evidencia nos documentos da Conferência e são verificados também ao longo dos demais documentos produzidos nos anos seguintes. As questões que parecem mais consensuais tais como Lei Orgânica, participação social, monitoramento e avaliação, agricultura familiar, agroecologia, programas de transferência de renda e alimentação escolar; encontram obstáculos da ordem do

orçamento e da burocracia, mas não interferem da mesma forma nos modelos de desenvolvimento do país junto ao seu desejo de crescimento econômico constante.

Existe uma diferença notável entre os espaços que constituem as conferências nacionais e as plenárias, que geram documentos como exposição de motivos e recomendações que são encaminhados diretamente à Presidência da República. Os resultados das conferências, a nível documental, são os relatórios finais. As plenárias que ocorrem periodicamente ao longo do ano resultam em exposições de motivos e recomendações, mas nem todo tema gera documentos desta natureza. O que fica evidente é o quanto o espaço da conferência é mais aberto e permissivo, possibilita propostas mais radicais, críticas mais polêmicas, que irão se posicionar, muitas vezes, contra o modelo hegemônico de desenvolvimento. A crítica é mais evidente durante as conferências. A participação da sociedade civil durante tais eventos é mais aberta, não se restringe aos conselheiros, convidados e representantes do governo, como nas plenárias. O relatório final da conferência se traduz em diretrizes que deverão pautar a atuação do CONSEA nos anos seguintes. No entanto, isso não significa dizer que existe garantia de realização plena das propostas, pelo contrário, os obstáculos para efetivação se iniciam dentro das próprias discussões em plenárias.

Concretamente, pela própria natureza do CONSEA, como instância consultiva do governo federal, não há modos de garantir a efetivação das propostas e recomendações. Existem meios de cobrar respostas do governo federal, como exemplo os documentos conhecidos como “Conferência + 4”, onde é solicitado à Presidência que se relate o que foi feito naqueles últimos quatro anos em relação às propostas apresentadas na última Conferência Nacional. No entanto, o presente trabalho não se propõe a abordar a questão da efetividade do Conselho.

II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Nossa análise se inicia com a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IICNSAN), realizada em 2004. Esta conferência tem seu relatório final, com as propostas aprovadas durante as discussões. Foi elaborado também um documento de textos de referência, entregue aos participantes antes dos debates. Ambos foram analisados para o presente estudo.

Ao longo da leitura do relatório da Conferência, é possível perceber o tom mais radical do texto. A Conferência parece ser um momento de maior liberdade para serem expressas reivindicações de variadas naturezas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional. Parece ser onde há maior espaço para proposições mais ousadas e assertivas, onde é possível ultrapassar os limites da concretude das instituições e amarras das dificuldades encontradas no cotidiano para fazer valer o Direito Humano à Alimentação Adequada para todos.

No documento de referência da IICNSAN aparecem menções aos três modelos de desenvolvimento comentados no capítulo II (econômico, social e sustentável).

A perspectiva do desenvolvimento estritamente econômico é criticada. São colocados logo de início como obstáculos para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada no país: modelo de desenvolvimento concentrador de terras, riqueza e renda; monoculturas agrícolas de exportação; limitação dos recursos alocados à rede de proteção social; interferência dos acordos do FMI nos programas sociais; lentidão da reforma agrária; regressividade¹³ da coleta de imposto de renda; desigualdade social. Estas críticas são direcionadas ao modelo de desenvolvimento econômico levado a cabo ao longo de décadas no Brasil, discutido na seção anterior. Dada a amplitude dos determinantes do acesso aos alimentos que está colocada, a segurança alimentar e nutricional está envolvida e é afetada pelas mais diversas escolhas políticas, como coloca o CONSEA, principalmente relativas às questões trazidas pelo documento como a concentração de renda, modelo produtivo exportador e fragilidade da rede de proteção social.

¹³ Diz-se de um modelo regressivo tributário aquele que implica em retirada proporcionalmente maior das pessoas com menor capacidade de contribuir, por meio direto ou indireto. Quando a participação dos tributos sobre a renda e a riqueza dos indivíduos acresce na relação inversa destas, que em linguagem simples quer dizer, paga mais (em termos relativos) quem ganha menos (Sevegnani, 2011).

O que o documento quer trazer com essas críticas é a marcação de uma posição assertiva em sua visão de como e em que direção as tomadas de decisão devem ser feitas e como elas são capazes de interferir na segurança alimentar e nutricional. O documento busca apontar os responsáveis pela situação desfavorável à SAN e a partir disso sugere mudanças. A abordagem é sistêmica, buscando abarcar todos os determinantes em uma análise macroestrutural.

É feita a crítica ao caráter excludente do modelo de produção agrícola intensiva, mecanizada, dependente de químicos; processamento crescente de produtos, com perda de qualidade; padronização dos hábitos alimentares; ampliação do peso do comércio internacional no abastecimento doméstico. As justificativas utilizadas para esta colocação são que apesar da abundância de alimentos produzidos, o número de pessoas que sofrem de desnutrição se manteve ou até aumentou em alguns países. Portanto, o que querem dizer é que o aumento na produção não garante segurança alimentar, não garante saúde, e favorece principalmente a economia. Como percebemos, no âmbito da discussão do CONSEA existe um olhar constante sobre a situação internacional e suas interferências no Brasil e também em outros países. Sua preocupação e discussão sobre a segurança alimentar ultrapassam as fronteiras nacionais.

Impactos negativos dos pontos colocados acima são enunciados, em termos sociais (exclusão de pequenos produtores e baixa geração de empregos), ambientais (poluição e esgotamento dos recursos naturais), de saúde (padrão alimentar pouco equilibrado) e culturais (comprometimento de diversidade cultural). Aqui, podemos ver a abrangência dos efeitos negativos sobre a segurança alimentar que os documentos do CONSEA colocam como sendo resultado do modelo de produção de alimentos que favorece o aspecto econômico e os lucros financeiros, e se inclui no modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico.

Em específico, na crítica à eleição do comércio internacional como base para a SAN, rejeita as seguintes ideias: de abandono da perspectiva da autossuficiência nacional na produção de alimentos; a especialização em alguns itens de exportação agrícola e a importação de alimentos para satisfazer às necessidades do consumo interno, sempre que ela for mais barata que a produção nacional. Como se coloca no debate do documento, estas escolhas acerca do sistema produtivo implicam em sérias consequências para a SAN. Este tema é abordado em uma série de exposições de motivos e recomendações do CONSEA também, o que evidencia a importância dada ao

tema. As relações internacionais possuem grande espaço dentro de uma política de desenvolvimento nacional e podem interferir em distintas direções. A posição frente aos acordos internacionais, aqui em especial da Organização Mundial do Comércio e acordos multilaterais como o Mercosul, influencia a economia interna e condiciona a situação de SAN.

O que se coloca é que nas importações, há uma capacidade incerta de garantir alimentos a preços baixos devido ao grande controle das corporações sobre o comércio internacional. Nas exportações, a capacidade de gerar emprego e renda interna é considerada limitada. Desta forma, o documento sugere classificar o comércio internacional como não confiável para SAN, em especial em países de terceiro mundo. Aqui podemos perceber o conceito de soberania alimentar sendo tratado como prioritário. Este conceito é visto como fundamental nas considerações frente às relações internacionais que buscam consolidar o Direito Humano à Alimentação Adequada no país. Existe uma rejeição ao modelo concentrador de riquezas.

Neste documento de referência da II CNSAN, coloca-se que se deve avançar no tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos nas negociações do acordo agrícola da OMC. Justificam-se por dizer que as rodadas de negociação internacionais mostram que não é possível total liberalização, mas também é um desafio compatibilizar a posição dos dois principais atores (União Europeia e Estados Unidos) com as demandas dos países de terceiro mundo¹⁴ sobre a redução do protecionismo e a eliminação dos subsídios nos países desenvolvidos. Quando o documento do CONSEA expressa a proposta sobre a reforma agrária como fundamental na garantia de SAN, argumentando sobre o caráter excludente da ocupação do espaço agrário, e que a reforma agrária defronta-se com fortes resistências políticas e interesses econômicos de determinados setores sociais, a questão do desenvolvimento social e humano está colocada. O documento sugere que para as famílias assentadas, o acesso à terra significa a possibilidade da produção de alimentos para o próprio

¹⁴ O termo “terceiro mundo” não é mais considerado adequado atualmente. Este termo incita debates e reflexões sobre seu significado que implica em uma ideia de inferioridade. E o que seria o segundo mundo? Ele não parece existir. Inclusive, os termos como “países desenvolvidos” ou “subdesenvolvidos” também são rejeitados. O que consideramos mais apropriado é o proposto por Prebisch, países de economias centrais e países de economias periféricas, por demonstrar que, sob um olhar mais cuidadoso, o centro depende da periferia, e existe uma relação de retroalimentação e dependência mútua, e a periferia não necessariamente objetiva ou melhora ao tornar-se centro. No entanto, ao analisarmos o documento produzido pelo CONSEA, mantivemos os termos utilizados, até mesmo porque pode nos informar sobre as ideias em curso nos debates.

consumo, enquanto põem em marcha suas estratégias de produção e geração de renda. Isso junto com a melhoria da oferta de alimentos locais.

Como vimos sendo argumentado por Fiori (1993), a reforma agrária nunca de fato foi efetivada no Brasil. Ela faz parte do desenvolvimento social e do desenvolvimento rural. Através dos argumentos de Sergio Leite (2005), percebemos que o espaço rural não é mais visto de uma forma reducionista relacionada apenas à agricultura, mas sim como um espaço vivo e dinâmico e deve receber políticas voltadas para suas especificidades. No âmbito do CONSEA existe uma ênfase sobre a questão da produção de alimentos como central na garantia de SAN e nas escolhas de que modelo de desenvolvimento será colocado em prática. Documentos propõem mudanças e expõem críticas. A posição insistente na reforma agrária traz à luz a importância dada para a ocupação justa do campo. Os benefícios não são apenas para as famílias assentadas, como o Conselho debate, mas sim em toda cadeia produtiva de alimentos, chegando até os consumidores. Possivelmente, dentro de um modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico, a reforma agrária não possui espaço de tanta importância, pelo contrário, pode representar uma redistribuição de poderes desfavorável aos que já possuem o domínio das terras. Os conflitos são explícitos, também ao longo dos demais documentos analisados.

Outro aspecto relacionado ao desenvolvimento social que o CONSEA apresenta com frequência no documento é a questão dos povos indígenas e comunidades quilombolas demandarem tratamento específico. Estas comunidades ainda são mais vulneráveis à escassez de alimentos, relacionada a problemas sociais históricos que enfrentam, tais como desemprego, baixa escolaridade e dificuldade de acesso a serviços básicos como educação, saúde e saneamento, além do preconceito ainda presente na sociedade. A importância dada a estes povos pelo CONSEA representa seu compromisso com o desenvolvimento de cunho social.

Em uma linha de desenvolvimento amplo e abrangente, que engloba a questão econômica, social e ambiental proposta pelo Conselho, é colocado que a agricultura familiar desempenha um papel fundamental em uma estratégia de desenvolvimento que englobe o objetivo da SAN, que seja economicamente sustentável e com crescente equidade e inclusão social. O documento expõe que combinando elementos da oferta e demanda de alimentos, a agricultura familiar estimula a produção diversificada e amplia a capacidade de consumo de alimentos e outros bens pelas famílias rurais, argumento

este que nos permite perceber a questão do desenvolvimento econômico de uma parcela da população em desvantagem e que necessita deste tipo de atenção. Cabe ressaltar, é um desenvolvimento econômico comprometido com a questão social e com parcelas específicas da sociedade. O documento coloca ainda que a agricultura familiar cumpre papel nuclear tanto para a SAN quanto para a sustentabilidade do sistema alimentar. São apresentados dados que mostram a grande importância em percentual da agricultura familiar no provimento de alimentos no Brasil. Políticas são apontadas: Plano Safra da Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar na Amazônia. Aqui, o desenvolvimento proposto abrange os diversos âmbitos a serem considerados para uma melhoria econômica, social e ambiental, especialmente voltada para a população de agricultores tradicionais, mas que afetam a sociedade brasileira como um todo.

Sob o olhar ambiental, o documento critica como a extinção de espécies reduz os recursos genéticos disponíveis e ameaça o futuro da agricultura. A discussão é respaldada pelo argumento de que uma das causas são as políticas de desenvolvimento que desconsideram possíveis impactos ambientais de suas ações, especialmente aqueles associados à perda de diversidade biológica dos principais biomas no planeta. Sua crítica é explícita: as causas da perda de biodiversidade são ampliação da fronteira agrícola, desmatamento, mau uso do solo e a poluição por agroquímicos. Estão aqui colocadas as consequências de escolhas de industrialização da agricultura datadas da década de 1960, quando da Revolução Verde como discutido anteriormente. No entanto, apesar da crítica do que foi feito no passado e que apresenta efeitos nos dias atuais, as propostas de valorização de outro modelo de desenvolvimento rural tais como incentivos à agricultura familiar são postas à mesa.

Para tal, é apresentada a ótica do desenvolvimento rural. Trata-se de apoiar os circuitos regionais de produção e distribuição de alimentos em face dos mercados integrados nacionalmente e sob forte influência de agentes comerciais e industriais de médio e grande porte. É possível fundir a ótica do abastecimento e a da promoção do desenvolvimento rural, valorizando-se os produtos regionais diferenciados, com ganhos de custos de transporte. Outro ponto de importância é a regulação de preços de alimentos, sem baixar a renda dos produtores. Esta regulação é componente central de uma política de SAN, pelos preços dos alimentos serem fator determinante na capacidade de acesso. É importante em todos os segmentos da população, mas principalmente para a população de baixa renda devido ao peso que a compra de

alimentos tem em seu orçamento doméstico. Para que as famílias possam consumir alimentos em maior quantidade e de melhor qualidade, é necessária a regulação pública do preço dos alimentos ao lado de políticas salariais e de criação de empregos.

A sugestão dos documentos do CONSEA sobre a necessidade de um olhar mais social sobre o desenvolvimento econômico, no sentido de ‘favorecer os desfavorecidos’ economicamente, através de medidas de governo que garantam seu acesso a uma economia justa, por meio de programas e políticas, evidencia a ênfase dada a uma mudança do modelo de sociedade que dominou e prosperou até o presente. Existe um aparente consenso político nos documentos do CONSEA na direção de propor transformações, as quais são direcionadas para uma sociedade mais equitativa.

Por fim, na discussão sobre desenvolvimento no documento de referência da IICNSAN, é colocado que o Brasil tem avançado na promoção de programas e ações emancipadores, alguns deles relacionados com a questão alimentar e nutricional. São listados e explicados os seguintes programas vigentes na época: programa cartão alimentação; ação emergencial integrada no semiárido; Bolsa Alimentação; Bolsa Escola; Vale Gás; Bolsa Família. O argumento do documento é que o caráter emancipador é garantido agregando-se aos programas e ações emergenciais, iniciativas voltadas para a promoção da cidadania e que ajudem a superar a condição que faz com que milhões de pessoas dependam de políticas emergenciais para sua sobrevivência. Exemplo disso são os programas de transferência de renda acompanhados de algumas condições que devem ser cumpridas por seus beneficiários, como a obtenção de registro de nascimento, alfabetização de adultos, frequência obrigatória das crianças na escola, cuidados essenciais com a saúde etc.

III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Realizada em julho de 2007 em Fortaleza, Ceará, a III CNSAN apresenta mudanças na sua estruturação por temas. No lugar da ordem 1) questões institucionais, 2) produção, 3) acesso e 4) saúde e nutrição, a conferência de 2007 apresenta três eixos definidos como: 1) SAN nas estratégias de desenvolvimento, 2) Política Nacional de SAN e 3) SISAN. Isso evidencia a dimensão da importância que a relação entre as estratégias de desenvolvimento e a SAN assume para o debate da conferência.

Em sua declaração final, a III Conferência reafirmou que o objetivo da segurança alimentar e nutricional implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde. A ideia do desenvolvimento socioeconômico em direção contrária ao modelo hegemônico e que expõe seus impactos parece trazer não mais uma crítica ao desenvolvimento com enfoque em crescimento econômico, mas propõe uma mudança na direção da ênfase e das ações. Crescimento econômico sim, mas para quem? Esta questão fica colocada e representa o questionamento que realmente parece importar. O crescimento econômico deve ser para as parcelas da população que até então não tiveram acesso à estabilidade econômica e renda digna através do trabalho. Este objetivo pode ser alcançado, por exemplo, através de políticas específicas para grupos populacionais vulneráveis à insegurança alimentar, como propõe o documento.

Uma das prioridades aprovadas diz respeito a aprofundar a integração dos programas e ações de SAN, rompendo a fragmentação setorial e incorporando as dinâmicas de desenvolvimento territorial¹⁵. Aqui percebemos mais uma vez a intersectorialidade sendo colocada como central no debate do objetivo da SAN. Outra prioridade aprovada é a necessidade de realizar reforma agrária ampla, imediata e irrestrita e a promoção da agricultura familiar enquanto política pública estratégica ao desenvolvimento, incluindo a demarcação e titulação de terras indígenas e quilombolas. Esta prioridade vai ao encontro das propostas que vem desde a II CNSAN. Como

¹⁵ A noção do desenvolvimento territorial tem por base o conceito de território como algo central na análise de conflitos por terra. O território assume posição central na identidade e na relação com a terra, tendo significado fluido, considerando os processos de *desterritorialização* e *reterritorialização* de diferentes relações sociais. A noção do território parece adequada nas considerações ao desenvolvimento rural, uma vez as delimitações geográficas do Estado pode ser muito grande e do Município muito pequeno, sendo esta uma nova forma de abordagem. O tema é pesquisado por autores como Sergio Leite, Ricardo Abramovay e Renato Maluf. Milton Santos já falava da noção de território como importante na geografia.

discutimos no capítulo anterior, este ponto trazido pela prioridade relativa à reforma agrária e à questão das populações específicas evidencia uma constante necessidade de lembrar ao governo a importância de tais medidas, e que aparentemente continuam a não receber devida atenção. Apesar da questão indígena e dos quilombolas parecer consensual, sem grandes entraves com o modelo de crescimento econômico, ainda não há avanços na garantia de seus direitos. O fato de eles serem ouvidos pelo governo não lhes garante espaço político efetivo.

O documento trabalha ainda na linha do fortalecimento da agricultura familiar e agroextrativismo no sentido de intensificar o apoio. Solicita a incorporação da agroecologia nas políticas de desenvolvimento rural, bem como a revisão da Lei de Biossegurança, especialmente para suspender a liberalização do uso dos transgênicos. Neste documento a noção de desenvolvimento é mais enfatizada e posta como central para atingir os objetivos de SAN. As questões mais importantes estão todas associadas ao modelo de desenvolvimento no documento, como vemos pela colocação de que a SAN constitui objetivo estratégico para o desenvolvimento com abrangência intersectorial, que se orienta pelos princípios do direito humano à alimentação adequada (DHAA).

A crítica à lógica econômica predominante como limitante dos investimentos e implementação de políticas necessárias para a construção de estratégias de desenvolvimento que enfrentem as causas históricas da pobreza e da desigualdade coloca de forma objetiva o que os participantes da conferência entendem como obstáculos para o objetivo da SAN.

O documento expõe uma crítica clara ao processo de modernização conservadora da agricultura e ao padrão de desenvolvimento rural no Brasil por constituírem outra expressão do modelo econômico dominante, na forma da hegemonia do agronegócio empresarial, apesar da importância da agricultura familiar na produção de alimentos para o mercado interno e na sustentação de algumas das cadeias de produtos de exportação. Aqui, os obstáculos são apontados de forma bastante objetiva: modernização conservadora da agricultura, agronegócio empresarial e menosprezo pela agricultura familiar. A oposição ao modelo conservador de agricultura fica mais explícita.

No que se refere à reforma agrária, apontada como fundamental no desenvolvimento rural, são enunciados problemas como o acirramento da violência no

campo, a criminalização da luta pela terra e da ação dos movimentos sociais, a morosidade da justiça, o êxodo rural e a situação de vulnerabilidade social vivenciada por parcelas significativas da população urbana como integrantes do quadro que se relaciona à concentração fundiária.

Os efeitos adversos do modelo de desenvolvimento hegemônico sobre a condição alimentar e nutricional da população, especialmente das camadas mais pobres, provocam danos à saúde e à qualidade de vida, como colocado no documento. São listados os componentes da estratégia nacional de desenvolvimento, que o quadro 3 apresenta a seguir.

Quadro 3. Componentes da estratégia nacional de desenvolvimento.

| Componentes da estratégia nacional de desenvolvimento |
|---|
| 1. Políticas de desenvolvimento econômico e tecnológico com inclusão social e sustentabilidade ambiental. |
| 2. Incorporação dos objetivos da SAN na estratégia nacional de desenvolvimento. |
| 3. Priorizar atividades geradoras de trabalho digno e que promovam a distribuição da riqueza na medida em que é produzida. Constituir sólido sistema de proteção social, reconhecendo necessidades de populações específicas vulneráveis. |
| 4. Soberania alimentar. Direito de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o DHAA. O governo deve garantir que os acordos internacionais não interfiram na soberania e SAN. |
| 5. Programa de Aquisição de Alimentos. Reduzir desigualdade social. |
| 6. Regulação do Estado. Recuperar a capacidade reguladora do Estado, orientando-o no sentido de sobrepor o interesse público à lógica provada estrita. |
| 7. Participação social. Indispensável à construção dos processos de desenvolvimento, incluindo orçamento participativo. |
| 8. Negociações internacionais. Potencializar as políticas nacionais de desenvolvimento conforme as prioridades estabelecidas na Lei de SAN. Priorizar acordos de complementação produtiva e comércio justo e solidário, em lugar dos acordos de livre comércio. Atenção à expansão de monoculturas e os organismos geneticamente modificados. |

| |
|--|
| 9. Suspensão imediata da transposição do rio São Francisco. |
| 10. Integração de bacias e revitalização de rios deve ser sempre amplamente debatida. |
| 11. Política que garanta a Bacia Amazônica como parte estratégica e integrante da política nacional de segurança alimentar e nutricional |
| 12. Agricultura familiar. |
| 13. Povos e comunidades tradicionais. |
| 14. Programas governamentais para aquisição de pequenos animais para populações específicas. |
| 15. Economia solidária. |
| 16. Recursos financeiros que contemplem SAN e DHAA. |

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Final III CNSAN

O quadro 3 permite perceber o quanto a estratégia de desenvolvimento ganhou posição central nas discussões da III CNSAN e o quanto a crítica ao modelo hegemônico esteve presente. As propostas iniciam de forma mais abrangente e depois vão se tornando mais específicas. Destacam-se na apresentação do documento as propostas relativas às negociações internacionais e aos povos e comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas, agroextrativistas e ribeirinhos.

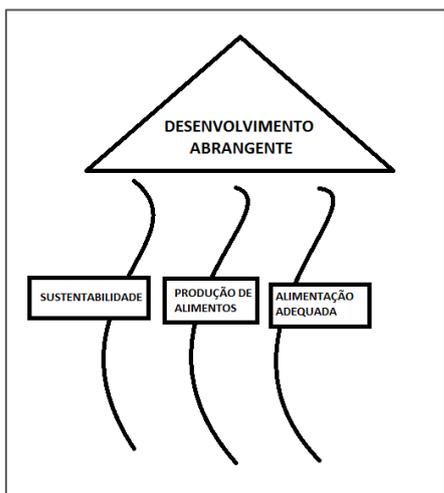
Em relação à transposição do rio São Francisco, é colocado que o diagnóstico atual indica a morte de seus afluentes, seu assoreamento e representa um grave risco de privatização e comercialização da água. Como debatido no capítulo anterior, a questão do semiárido nordestino está associada a problemas de falta de água, e a transposição do rio São Francisco, dita como solução para a seca, na verdade serve aos propósitos da lógica comercial, conforme alguns autores colocam. As propostas 10 e 11 são ainda referentes à questão da água e dos rios, e evidenciam a importância do tema no âmbito da discussão da segurança alimentar e nutricional.

No que se refere aos demais eixos de propostas da III CNSAN, a Política Nacional de SAN e o Sistema Nacional de SAN, ambos são fundamentais na garantia do direito à alimentação e são instrumentos de organização política e determinação das

diretrizes das ações governamentais. Apresenta-se ainda a necessidade de construção do Plano Nacional de SAN. A Política e o Plano devem promover a articulação intersetorial envolvendo um conjunto de planos, ações e programas nacionais. A participação social e a intersectorialidade continuam a ser centrais nestes âmbitos. A Política, o Sistema e o Plano são elementos institucionais que permitem a realização de ações que contemplem a segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação nas políticas públicas. O quanto maior e mais ampla for a institucionalidade da SAN, maior será o alcance de suas atuações. Os obstáculos encontrados para a realização destas propostas são da ordem da burocracia e dos recursos, e representam menor enfrentamento do padrão hegemônico de desenvolvimento. Isto não significar dizer que encontre maiores facilidades para sua realização, pois continuam a estar expostos a interesses divergentes.

Este trabalho se propôs a analisar os documentos sob o olhar de quatro eixos distintos, eleitos como centrais na definição dos temas trabalhados pelo CONSEA: desenvolvimento, sustentabilidade, produção de alimentos e alimentação adequada. No entanto, no decorrer da análise, foi possível notar o quanto o desenvolvimento acaba por englobar os três demais eixos. A sustentabilidade é parte integrante de uma noção abrangente do desenvolvimento que busque dar conta de impactos socioambientais e que possua o olhar da justiça ambiental. A produção de alimentos, assim como a alimentação adequada, está inserida intimamente no âmbito do desenvolvimento, dizendo respeito à economia, à saúde, à autonomia dos povos, à cultura, às relações internacionais, à produção industrial, à ecologia. Isso quer dizer que os eixos se cruzam e se unem na grande questão de que modelo de desenvolvimento estamos a levar adiante.

Figura 4. Confluência de três eixos em um, que contempla a todos.



Fonte: Elaboração própria.

Para concluirmos a análise das conferências de SAN realizadas entre 2004 e 2007, podemos ressaltar a importância dada aos temas da reforma agrária, relações internacionais, agricultura familiar e biossegurança. A questão do modelo produtivo de alimentos em curso é central na segurança alimentar e nutricional, e nos remete ao pensamento do conceito inicial de segurança alimentar quando surgiu no pós II Guerra Mundial. Hoje, as questões envolvidas são distintas, mas as decisões tomadas no setor produtivo repercutem em toda a cadeia.

Durante a realização do presente trabalho, a IV CNSAN foi realizada em novembro de 2011 em Salvador, Bahia. Os eixos temáticos foram: 1) avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar, 2) Plano Nacional de SAN, 3) Sistema e Política de SAN. A leitura do relatório final e da carta política resultantes da conferência nos permite perceber o quanto as questões continuam a ser trabalhadas, com o enfrentamento de desafios de origem histórica.

Considerações finais

Segundo o Ball (2006), existe um problema acerca das conclusões dos trabalhos de pesquisa que buscam trazer soluções que muitas vezes não são úteis. Parece-nos mais interessante trazer a reflexão e concluir “devemos pensar mais sobre isso”, instigar a pensar criticamente e alternativamente. Este é a linha de pensamento que o trabalho busca trazer nestas considerações finais.

O tema da segurança alimentar e nutricional é de extrema relevância e dialoga e perpassa por inúmeros setores da sociedade e diz respeito à nós todos. A escolha pela análise dos documentos produzidos pelo CONSEA foi baseada na sua importância política e no seu significado dentro do contexto nacional e internacional, e esperamos que possa ter contribuído para a reflexão crítica sobre o *como se faz* e o *porquê se faz* política de segurança alimentar e nutricional no início do século XXI no Brasil, ao tentarmos mapear seus avanços e desafios a serem enfrentados.

O modelo de desenvolvimento em que o Brasil investe se relaciona intimamente com questões de justiça e igualdade social, sendo capaz de determinar o acesso da população a direitos humanos básicos e por isso ganhou espaço de destaque no presente trabalho. O Direito Humano à Alimentação Adequada é central na garantia de diversos outros direitos humanos e a pesquisa crítica acerca das políticas a ele relacionadas objetiva contribuir para a reflexão, em busca de ampliação de horizontes.

A escolha metodológica para o trabalho tornou possível apontar para a importância que o tema do desenvolvimento recebe nas questões da segurança alimentar e nutricional, nos debates dentro e fora do CONSEA. A decisão por um método menos tradicional e mais livre nos permitiu elencar o eixo central de análise como o desenvolvimento e nos parece bem sucedida.

A conclusão acerca das propostas do CONSEA que representam maior enfrentamento do modelo hegemônico de desenvolvimento se deu baseada nos conflitos que elas apresentaram (perceptíveis através dos documentos analisados), e da posição contrária de setores do governo que foram e são resistentes às propostas.

O caso do CONSEA permite evidenciar questões elementares para o cenário atual de segurança alimentar e nutricional no país, elucidando suas principais questões e dilemas. Cabe reconhecer a importância e a necessidade da continuidade deste trabalho,

em análise posterior aos documentos produzidos pelo Conselho a partir de 2007, momento em que grandes conquistas e avanços foram feitos.

Entre as limitações do presente estudo, cabe ressaltar a inabilidade de dar conta de um maior aprofundamento sobre a questão da participação social, tão fundamental no entendimento de um conselho participativo. Seria muito interessante ter compreendido um pouco mais sobre as representações, que grupos defendem determinadas ideias e posições políticas, quem trouxe temas novos e diferentes pontos de vista para o debate, quem se opõe a que. E, além disso, o porquê do interesse de cada grupo social em determinadas ações e o porquê de posições contrárias, resultantes em conflitos de interesse. Para tal aprofundamento, teria sido necessária a realização de entrevistas com os participantes do debate, em busca de elucidar acerca da cultura política de cada um deles. Pelos limites do tempo do mestrado, as entrevistas foram inviabilizadas.

Apenas para apontar alguns caminhos interessantes de pesquisa futura, a questão dos conselhos de desenvolvimento no Brasil, que ao contrário do CONSEA possuem natureza deliberativa, é digna de um olhar mais cuidadoso. Também criado no governo Lula, o Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instituído pela Medida Provisória no. 103, de 01 de janeiro de 2003, é uma experiência que dialoga com o tema trabalhado no presente estudo, acerca das políticas de desenvolvimento e suas relações com a SAN.

A existência de conselhos participativos, deliberativos ou não, denota a tentativa por uma sociedade mais justa e mais democrática, com vistas à distribuição de riquezas de forma equitativa, com o objetivo da igualdade social, possível através de políticas públicas comprometidas com a causa.

Temas atualmente de grande relevância são, por exemplo, a obesidade infantil e a luta pela regulação de propaganda de alimentos para crianças, em busca de frear o consumo excessivo de alimentos industrializados danosos à saúde. Mais uma vez o embate com a indústria e com questões econômicas se faz presente. Fundamental é entender que, ao contrário do que possa parecer, a fome, desnutrição e a obesidade não são problemas diametralmente opostos, encontram suas raízes nos mesmos problemas resultados de desequilíbrio e inadequação do consumo alimentar, determinados pelo ambiente em que se vive e pelo acesso que se possui aos bens e serviços básicos, à informação e educação.

A questão da obesidade continuará a crescer a não ser que se questione, também, o modelo de desenvolvimento, sociedade, padrões de consumo, atuação da indústria e do Estado. Fica colocada a questão de uma suposta liberdade que, sem informação e educação, pode acabar por nos aprisionar em comportamentos sugeridos e acatados sem reflexão.

Os temas que continuam a ganhar importância são o uso de agrotóxicos e a liberação de transgênicos, o comércio internacional, de modo geral, o modelo produtivo de alimentos e sua íntima relação com o modelo de desenvolvimento. A questão agrícola está colocada permanentemente. Com a entrada no governo de representantes de setores mais à esquerda política, parece ficar mais evidente que as políticas sociais não precisam implicar em queda de crescimento econômico e podem, na verdade, acrescentar à economia nacional, através da inclusão social. Embora o modelo de desenvolvimento levado a cabo atualmente seja ainda digno de críticas e reflexões, é necessário reconhecer os avanços no debate da segurança alimentar e nutricional.

Existe uma mudança no discurso político, que não se contém na defesa de uma política social e de inclusão por si só, mas sim a articulação deste debate com o modelo de desenvolvimento, trazendo os direitos humanos como questão central e tratando da justiça ambiental, questionando relações de poder e solicitando mudanças de caráter estrutural.

Bibliografia

1. Maluf, Renato S. Jamil. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis, rio de Janeiro: Vozes, 2007.
2. Ball, Stephen. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. Agosto, 2006.
3. Ball, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. Currículo sem Fronteiras, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/Dez 2006.
4. Mainardes, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
5. Baptista, T. W. F.; Mattos, R. A.. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In Mattos, R. A.; Baptista, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.52-91. Online: Disponível em www.ims.uerj.br/ccaps.
6. Burlandy, Luciene; Costa, Rosana Sales. Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e desenhos de investigação. Epidemiologia Nutricional, Ed Fiocruz, Rio de Janeiro. Ed Atheneu, São Paulo: 2007
7. Maciel, Maria Eunice. Cultura e alimentação ou o que têm a ver os macaquinhos de koshima com brillat-savarin? Horizontes
8. Fischler, Claude. *L'omnivore*. Paris: Poche Odile Jacob, 2001.
9. Pinheiro, Annelize Rizzolo de Oliveira. Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Serviço Social. Programa de Pós Graduação em Política Social. 2009
10. Hirai, Wanda Griep e Anjos, Flávio Sacco. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. Revista Textos e Contextos Porto Alegre. V.6 n.2 p.335-353. Jul/dez. 2007
11. Almeida Filho, Niemeyer. Belik, Walter. Ortega, Antonia César. Couto, Pereira Ebenézer. Vian, Carlos Eduardo. Segurança alimentar: evolução conceitual e ação das políticas públicas na América latina. Londrina, 22 a 25 de julho de 2007. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.
12. Cannon, Geoffrey; Leitzmann, Claus. The New Nutrition Science Project. Public Health Nutrition: 8(6A), 673-694.
13. Chopra, Mickey; Galbraith, Sarah; Darnton-Hill, Ian. A global response to a global problem: the epidemic of overnutrition. Bulletin of the World Health Organization 2002, 80 (12).
14. Bosi, Maria Lucia Magalhães; Prado, Shirley Donizete; Carvalho, Maria Claudia Veiga Soares; Gugelmin, Silvia Angela; Silva, Juliana Klotz; Delmaschio, Karen Levy; Martins, Myriam de Lima Ramagem. A pesquisa sobre alimentação no Brasil: sustentando a autonomia do campo Alimentação e Nutrição. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(1):107-119, 2011.
15. Avritzer, L. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 no prelo.

16. Soffiati, Deluciana. Os espaços públicos de participação social na elaboração de políticas públicas: o caso do conselho estadual de segurança alimentar do Rio de Janeiro. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto De Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Curso De Pós-Graduação Em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. 2005.
17. Arruda, Bertoldo Kruse Grande; Arruda, Ilma Kruse Grande. Políticas de alimentação e nutrição no Brasil: breve enfoque dos delineamentos conceituais e propositivos. Nutrição em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Ed Rubio 2011.
18. Valente, Flávio Luiz Schiecki. O Direito à Alimentação. Disponível em: http://www.gajop.org.br/portugues/alim_p.htm. 2009.
19. Bué, Alain. *Alimentation, environnement et santé. Pour un droit à l'alimentation*. Ellipses. Paris: 2010.
20. Cardoso, Tayguara Torres. Sertão Nordeste, Desenvolvimento e População – Josué de Castro, Celso Furtado e o debate em torno da “Operação Nordeste”. 2007.
21. Furtado, Celso. O Subdesenvolvimento Revisitado. Revista do Instituto de Economia da Unicamp. Nº1. Agosto de 1992.
22. Vasconcelos, Francisco de Assis Guedes. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas à Lula. Rev. Nutr., Campinas, 18(4): 439-457, jul./ago., 2005.
23. Vasconcelos, Francisco de Assis Guedes. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas à Lula. Rev. Nutr., Campinas, 18(4): 439-457, jul./ago., 2005.
24. Fiori, José Luis. Para uma economia política do Estado Brasileiro. Série: Estudos em Saúde Coletiva, nº 041. Instituto de Medicina Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Maio de 1993.
25. Matos, Patrícia de Oliveira. Análise dos planos de desenvolvimento elaborados após o II PND. Piracicaba, São Paulo, 2002.
26. Aquino; Viera, Fernando; Agostino, Gilberto; Roedel, Hiran. Sociedade Brasileira: uma história através dos movimentos sociais. Da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. Record. Rio de Janeiro: 2002.
27. SALLUM JR, Brasília. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: SALLUM JR, B. Brasil e Argentina hoje: política e economia. Bauru, São Paulo, Edusc, 2004. Capítulo 2. p.47-77.
28. Leite, Sergio. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol.13, nº2, 280-332. 2005.
29. Leite, Sergio. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Instituto interamericano de cooperação para a agricultura. Brasília, Agosto de 2011.
30. Maluf, Renato S. Jammil; Menezes, Francisco; Valente, Flávio L.. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. Artigo publicado no Vol.IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp, págs. 66-68.

31. Burlandy, Luciene. Labra, Maria Eliana. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1543-1552, 2007
32. Valente, Flávio Luiz Schiecki. A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002. 200?.
33. Casemiro, Juliana Pereira; Valla, Victor Vincent; Guimarães, Maria Beatriz Lisboa. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(4):2085-2093, 2010
34. Prebish, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *Estudio Económico de La America Latina*, 1948 (E/CN. 12/98).
35. Sen, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia de Bolso. São Paulo: 2012.
36. Porto, Marcelo Firpo; Alier, Juan Martinez. Ecologia política, econômica ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23 Sup. 4: S503-S512, 2007.
37. M'Gonigle RM 1999. Ecological economics and political ecology: towards a necessary synthesis. *Ecological Economics* 28:11-26
38. Escobar, Arturo. El postdesarrollo como concepto y práctica social. Políticas de economia, ambiente y sociedad em tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Economicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, PP.17-31. 2005.
39. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. A Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil – Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. 2010.
40. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea>.
41. Costa, Christiane Gasparini Araújo. *Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações*. São Paulo: Annablume; Fapesp 2011
42. Hawkes, Corinna. Uneven dietary development: linking the policies and processes of chronic diseases. *Globalization and Health* 2006, 2:4.
43. Valente, Flavio. (org.). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
44. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea>.
45. Suassuana, João. *Semiárido: proposta de convivência com a seca*. Fundação Joaquim Nabuco. 2002
46. Brasil, IBGE, Censo Agropecuário 2006.
47. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*, 2011.
48. Araujo, Eloi Ferreira. *Valeu Zumbi*. Fundação Palmares. Novembro, 2011

49. Koifmam, Sergio. Hatagina, Ana. Exposição ao agrotóxico e câncer ambiental. É venenou ou é remédio? Agrotóxicos, Saúde e Ambiente. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro: 2003.
50. Andriolli, Antônio Inácio. Soja transgênica no Brasil: a polêmica continua. Revista Espaço Acadêmico. Ano III. Nº 25, Junho de 2003.
51. Lourenço, Amanda. Grãos transgênicos voltam a assustar a Europa. Carta Verde, Carta Capital. Janeiro, 2013.