

Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

Dismantling of public policies: the rearticulation of the actors from the National Food and Nutrition Security Council

Ana Carla Vaz Porto^{1*}, Denise Ferreira da Costa¹, Mariana Diener dos Anjos¹, Solana Irene Loch Zandonai¹, Vinícius Arrais Limongi Miguel¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral tratar acerca dos impactos da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no ano de 2019 e como se deu o rearranjo da articulação dos atores envolvidos no conselho. Para que se compreenda melhor o tema central, serão tecidas considerações sobre o histórico do conselho; as pautas nele abordadas; os atores que o constituíam; o papel do CONSEA como instrumento de ação pública no campo da segurança alimentar e nutricional. A pesquisa foi desenvolvida por meio de estudo bibliográfico, documental e de campo.

Palavras-chave: CONSEA; Extinção; Políticas públicas; Insegurança alimentar.

ABSTRACT

This article has the general objective of discussing the impacts of the extinction of the National Food and Nutrition Security Council (CONSEA) in 2019 and the rearrangement of the articulation of the actors involved in the council. For the better understanding of the central theme, considerations will be made about the history of the council; the topics discussed therein; the actors that constituted it; the role of CONSEA as an instrument of public action in the field of food and nutrition security. The research was developed through bibliographic, documentary and field studies.

Keywords: CONSEA; Extinction; Public policies; Food insecurity.

¹ Universidade de Brasília

*E-mail: acvazporto@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em março de 2021, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional publicou os resultados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Em tal estudo, apurou-se que temos atualmente 43,4 milhões de brasileiros que não têm alimentos suficientes e 19 milhões enfrentando a fome (REDE, 2021). Quando se consideram todos que convivem com algum grau de insegurança alimentar no país, chega-se à espantosa cifra de 116,8 milhões de pessoas (REDE, 2021).

Inquestionavelmente, a Covid-19 e seus fortes impactos econômicos foram e ainda são determinantes para que tenhamos tal cenário no Brasil atualmente, mas antes do cenário pandêmico o processo de desmonte de políticas públicas voltadas à soberania e segurança alimentares no país já havia sido iniciado e isso certamente também contribuiu em grande medida para nosso atual contexto de fome e insegurança alimentar.

Um dos atos mais emblemáticos de tal desmonte foi levado a cabo pelo presidente Jair Bolsonaro no primeiro dia de seu mandato, quando editou a Medida Provisória nº 870 que, dentre outras providências, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (BRASIL, 2019b).

Os impactos da extinção do CONSEA em 2019 são o objeto central do presente artigo e para que tal tema possa ser compreendido, serão tecidas considerações prévias sobre o histórico do conselho, as pautas nele abordadas, os atores que o constituíam e seu papel como instrumento de ação pública no campo da segurança alimentar e nutricional (SAN). Busca-se também, ao final, delinear como se deu o rearranjo da articulação dos atores envolvidos no CONSEA após sua extinção.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de estudo bibliográfico, documental (análise de atas do Conselho) e de campo, tendo sido entrevistados ex-conselheiros do CONSEA por meio virtual.

CONSEA: HISTÓRICO E PAUTAS

Durante o processo de redemocratização brasileira na década de 1980 ganhou força no país o debate relativo à fome e à desnutrição. Surgia, então, uma demanda da sociedade civil por uma política pública de segurança alimentar e nutricional

(OLIVEIRA; CARVALHO, 2020).

Em resposta a tal anseio público, o Ministério da Agricultura organizou em 1985 o Debate Nacional de Abastecimento Popular, que mobilizou aproximadamente 30 mil participantes. Seu resultado culminou na elaboração de uma carta de reivindicações que tratava da “política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor” (PELIANO, 2010, p. 30 apud IPEA, 2014, p. 21-22). No ano seguinte, realizou-se no país a I Conferência de Alimentação e Nutrição, quando o conceito de segurança alimentar e nutricional foi ampliado para compreender não somente questões relativas à produção e abastecimento de alimentos, mas também sua qualidade e o acesso a eles (OLIVEIRA; CARVALHO, 2020).

Com o avanço dos debates relativos ao tema, o Partido dos Trabalhadores (PT) elaborou em 1991 a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, a qual foi incorporada por Itamar Franco em seu governo em 1993 e constituiu um dos fundamentos para a criação, no mesmo ano, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (OLIVEIRA; CARVALHO, 2020).

O projeto social Ação da Cidadania, criado pelo sociólogo Herbert Souza (Betinho) em 1993, também foi fundamental para a criação do Conselho, pois, com o apoio da mídia, difundiu a nível nacional a problemática da fome em nosso país e a emergência em se combatê-la (OLIVEIRA; CARVALHO, 2020).

O CONSEA foi instituído como órgão de assessoramento da Presidência da República e tinha como competência institucional apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional (CASTRO, 2019), que pode ser definida como

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 em práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2010)

Apesar da relevância das atividades do CONSEA desde sua instalação inicial em 1993, ele foi desestruturado a partir de 1995 com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, sendo então substituído pelo Programa Comunidade Solidária, que tinha como objetivos centrais a distribuição de renda, o combate à pobreza e o estímulo à geração de emprego e renda, mas sem a participação social existente no CONSEA (OLIVEIRA;

CARVALHO, 2020).

Com a eleição de Lula para a presidência da república, o CONSEA foi restabelecido em 2003 como um dos mecanismos para o combate à fome por meio do Programa Fome Zero, tendo também sido criado no mesmo período o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (OLIVEIRA; CARVALHO, 2020).

As pautas do Conselho, contudo, não se limitavam à fome, sendo também espaço de debate de diversas vertentes que compõem o direito humano à alimentação adequada, como o fortalecimento das culturas alimentares em consonância com os biomas e ecossistemas brasileiros, o fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica, a redução do uso de agrotóxicos, o avanço da agenda regulatória no âmbito da rotulagem de alimentos e da tributação de alimentos e insumos, a necessidade de adequação do código sanitário para a produção em pequena escala e a defesa dos direitos constitucionais dos povos indígenas e comunidades quilombolas (CASTRO, 2019).

Em razão da forte atuação do CONSEA, surgiu a obrigatoriedade de o Programa Nacional de Alimentação Escolar adquirir pelo menos 30% de alimentos oriundos da agricultura familiar (OLIVEIRA; CARVALHO, 2020). Além disso, o Conselho teve bastante influência na inserção do direito à alimentação no artigo sexto da Constituição Federal, na aprovação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Plano Safra da Agricultura Familiar, do Programa de Convivência com o Semiárido, do Guia Alimentar da População Brasileira, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e do Programa de Aquisição de Alimentos (CASTRO, 2019).

Apesar da atuação do CONSEA ter sido determinante para que o Brasil deixasse de figurar no Mapa da Fome em 2014 (CASTRO, 2019) e do Conselho ter se firmado como um importante espaço de participação e controle social na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas na seara da segurança alimentar e nutricional, ele foi extinto em 1º de janeiro de 2019 no primeiro ato legislativo de Jair Bolsonaro na presidência da república.

OS ATORES

As políticas de segurança alimentar requerem um formato institucional que expresse seus princípios e diretrizes. Dessa forma, atribui-se enorme importância à constituição de conselhos de segurança alimentar e nutricional em níveis nacional,

estadual e municipal (CONSEA, 2004). Compreende-se a natureza do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) da seguinte maneira:

Os CONSEAs, por sua natureza, são conselhos intersetoriais, com a participação da sociedade civil. Para tanto, devem estar acima de ministérios ou secretarias, ter caráter de assessoria ao chefe do Poder Executivo correspondente (presidente da República, governador ou prefeito), e a atribuição de deliberar sobre as diretrizes e ações prioritárias da política de SAN. Contando com a participação majoritária da sociedade civil, os conselhos devem dispor de condições objetivas que lhes deem efetiva capacidade de ação. Devem, ainda, procurar articular-se com conselhos afins. (CONSEA, 2004, p. 79)

O CONSEA tinha como jurisdição a Portaria nº 960 de 2004, que criou o seu regimento interno e organizou as atividades do conselho, o Decreto nº 6.272 de 2007, que dispôs sobre as suas competências, composição e funcionamento, e a Lei nº 11.346 de 2006, cuja redação versa sobre a criação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e estabeleceu o Conselho como copartícipe.

O Conselho era composto por: $\frac{1}{3}$ de representantes governamentais indicados pelo órgão e entidade à qual pertenciam; $\frac{2}{3}$ por organizações da sociedade civil escolhidas a partir dos critérios aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e submetidos à aprovação do presidente da República, totalizando 38 organizações da sociedade civil: Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, instituições religiosas e associações profissionais; observadores que representavam conselhos afins em âmbito federal como Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES); organismos internacionais como a: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco). Integravam também o CONSEA a ActionAid, Oxfam, Fian e a Frente Parlamentar Mista de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional.

Quanto à representação, 77,5% dos integrantes eram da sociedade civil, sendo que 55% eram mulheres e 45% homens, 65% entre a faixa etária de 41 a 60 anos, 60% se autodeclaravam brancos e 60% possuíam pós-graduação (IPEA, 2013).

O CONSEA também integrava a estrutura básica da Presidência República, possuía apoio técnico-administrativo e financeiro da Secretaria-Geral da Presidência e do

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome². Sua organização estava em torno de um pleno, presidente, secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho (IPEA, 2013). O pleno constituía a instância deliberativa e decisória do CONSEA, composto por membros do Conselho com funcionamento em sessões ordinárias realizadas bimestralmente e extraordinárias. Cada membro possuía direito a um voto, enquanto suplentes, apenas o direito a voz (IPEA, 2013)

A presidência do Conselho era exercida por um representante da sociedade civil. Sua Secretaria Geral era dirigida pelo ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na época, que tinha como função prover condições técnicas, logísticas e administrativas do seu bom funcionamento. As comissões permanentes tinham como função o preparo das propostas que seriam apreciadas pelo CONSEA. Os grupos de trabalho (GTs), em caráter temporário, estudavam e propunham medidas específicas no âmbito de atuação (IPEA, 2013). Os GTs possuíam natureza técnica com o objetivo de encaminhar discussões e elaborar as propostas a serem encaminhadas e apresentadas ao plenário. De acordo com o IPEA (2013), as comissões estavam dispostas da seguinte forma: Comissão Permanente 1: regulamentação e institucionalização do Sisan; Comissão Permanente 2: segurança alimentar nutricional nas estratégias de desenvolvimento; Comissão Permanente 3: Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Comissão Permanente 4: direito humano à alimentação adequadas; Comissão Permanente 5: SAN das populações negras, povos e comunidades tradicionais; Comissão Permanente 6: SAN dos povos indígenas.

O êxito das políticas de segurança alimentar e nutricional depende da existência de projetos integradores e canais institucionais que contemplem seu enfoque, interseccionalidade das ações, equidade no acesso, participação e controle social (CONSEA, 2004). No tópico subsequente serão abordadas questões relativas à participação social na ação pública.

² Ministério transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário pela Lei nº 13.341 de 2016 durante o governo Temer. Em 2019, foi fundido ao Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Cultura e o Ministério do Esporte, que foram transformados no Ministério da Cidadania por meio da MP 870/2019 do governo Bolsonaro.

O CONSEA COMO ESPAÇO DE AÇÃO PÚBLICA

A ação pública é considerada neste trabalho a fim de ampliar os conhecimentos em torno das políticas públicas. Ela surge em um contexto político com diversos atores, rompendo a gramática das políticas públicas centrada no Estado. “A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 21). Consideramos a ação pública como plano de fundo para entender a diversidade de atores participantes do CONSEA, o Conselho enquanto promotor de políticas públicas, assim como para investigar a organização dos atores participantes após a extinção do Conselho. Espaços coletivos de construção de políticas, com atores estatais e não estatais, como os Conselhos, compõem a ação pública e podem dar visibilidade para pautas antes ignoradas ou negligenciadas pelos governos. Como citado por Cruz e Daroit (2016),

Para Lascoumes e Le Galés (2012), a ação pública refere-se à interação entre atores, seus mecanismos e processos de coordenação, à formação de grupos, seus jogos de normas e conflitos e os processos de construção e inscrição de determinados problemas nas agendas governamentais, sublinhando a política como uma construção coletiva (LASCOUMES; LE GALÉS 2012 apud CRUZ; DAROIT, 2016, p. 7).

Como mencionado anteriormente, o CONSEA possuía uma estrutura intersetorial. A SAN é um tema que compõe um problema público complexo, imbricado em assuntos como produção e acesso de alimentos, saúde e educação. Tal cenário demanda a atuação conjunta de diversos atores para, ao mesmo tempo, identificar o problema público e propor soluções. Em um estudo sobre participação social, Bocchi (2010) avaliou dois momentos de participação do CONSEA: a elaboração da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e propostas ao orçamento da União para a criação de um sistema de indicadores de monitoramento da segurança alimentar. Os resultados mostram que por contar com a representação de vários segmentos da sociedade, o CONSEA era capaz de atualizar a agenda do governo e suas políticas públicas (BOCCHI, 2010).

Em entrevista, Alcemi Barros³ destacou a importante atuação do Conselho para a criação de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) e o Programa de Alimentação Escolar (PNAE). Para

³ Entrevista concedida por Alcemi Barros a Vinícius Limongi durante a elaboração deste trabalho, por meio virtual, em outubro de 2021. Alcemi Barros é membro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e foi conselheiro do CONSEA.

Barros, o CONSEA era importante, justamente, por trabalhar a questão da SAN desde a produção de alimentos até o consumo, abordando o sistema alimentar como um todo. Além disso, o entrevistado mencionou a importância de reuniões com ministros e até com a presidência da república para a construção dos programas.

Em um estudo sobre três conselhos nacionais, similares ao CONSEA em termos de regime interno e estatuto, Cruz e Daroit (2016) observam o papel dos instrumentos de ação pública sobre questões como participação social e transversalidade. As autoras identificam os conselhos como fóruns-híbridos e os regimentos internos como meta-instrumentos de ação pública. Fóruns-híbridos são espaços em que são negociados saberes, identidades e procedimentos que serão seguidos a fim de estabelecerem normas (DAROIT; CRUZ, 2016). Nesse espaço, diferentes referenciais e expertises são acionados de acordo com os atores participantes, em uma relação dialógica (CRUZ, 2020). São arenas que fundamentalmente lidam com questões ditas intersetoriais e transversais, assim como são espaços dialógicos entre atores com interesses às vezes antagônicos. Sobre os conselhos investigados no estudo, as autoras complementam:

Os Conselhos Nacionais que são objeto deste estudo operariam como expressões de fóruns híbridos ao se estabelecerem justamente por atores diversos, numa composição híbrida, voltada a orientar e acompanhar ações públicas e produzir normas sociotécnicas (CRUZ; DAROIT, 2016, p. 10).

Para as autoras, o regimento interno expressa três dimensões relevantes para a investigação dos instrumentos de ação pública: filosofia de gestão, modelo organizacional e substrato técnico. No âmbito deste trabalho, chamamos atenção para o modelo organizacional do CONSEA e o impacto da MP nº 870/2019 na articulação dos atores sobre a SAN. O modelo organizacional “descreve a maneira como se distribuem os papéis e cenários de atuação da instituição” e pode influenciar a participação social, o surgimento e a condução de pautas transversais (CRUZ; DAROIT, 2016, p. 13). De acordo com os entrevistados, desde a extinção do CONSEA, os coletivos participantes se rearticularam para a realização de uma conferência sobre SAN autônoma como será comentado adiante.

Para Tarragó, Brugué e Cardoso (2015), falar sobre participação social é falar diretamente sobre democracia.

É absolutamente necessário introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, não só porque precisamos democratizá-las, mas também porque precisamos abordar a complexidade dos problemas a partir de múltiplas perspectivas. [...] Precisamos incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para abordar os referidos problemas, e começar a usar o diálogo social como

ferramenta básica para o bom funcionamento de nossas administrações públicas (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO, 2015, p. 17).

Os autores referem-se ao ato de construir soluções para problemas públicos complexos (problemas malditos), aos quais não é possível chegar à resposta de maneira setorial. Isso porque, assim como no caso da segurança alimentar, são problemas sociais que dependem e interagem com diversos setores sociais e se apresentam para os indivíduos de maneiras diversas. Por meio das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e das Plenárias organizadas pelo CONSEA, novas pautas, questões e propostas eram incorporadas ao tema segurança alimentar e nutricional (CONSEA, 2015).

Processos participativos configuram ao governo outra racionalidade para a construção de políticas públicas, pois permite dar conta de problemas complexos por meio do diálogo, e assim, democratizar as políticas (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO, 2015). Nesse sentido, o CONSEA, com a participação de uma diversidade de atores, formava um importante espaço democrático para a solução do problema da segurança alimentar. Em um estudo que mapeou a rede de atores sociotécnicos do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), Priscila Rodrigues (2020, p. 60) identifica que no momento em que o CONSEA deixa de existir, “os agricultores se sentem à margem da discussão geral da política de governo”. Ademais,

De acordo com a entrevistada na Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SEAD do Ministério da Agricultura, o Consea exercia um papel fiscalizador importante, pois sinalizava qual demanda social precisava ser analisada e até priorizada. Sem esse trabalho conjunto as decisões ficam soltas e mais propensas a interferências e decisões politizadas (de acordo com interesses de grupos específicos), não a cargo da real necessidade dos beneficiários (RODRIGUES, 2020, p. 60).

Questões específicas para o PNAE tiveram seu espaço de diálogo com o governo reduzido, transferindo as pautas diretamente aos respectivos órgãos (RODRIGUES, 2020). Assim, “o tratamento da pauta é demorado e fica a cargo do gestor da instituição priorizar ou não os interesses negociados com o ator externo ao governo, em um claro desequilíbrio de poder” (RODRIGUES, 2020, p. 61). A extinção do CONSEA, neste trabalho, suscita a pergunta sobre como aconteceu e acontece a organização dos atores (ex-conselheiros) desde então. Consideramos essa uma pergunta importante para a continuidade, ou não, das pautas ao redor da SAN no âmbito das políticas públicas.

A EXTINÇÃO DO CONSEA

Em seu primeiro dia de mandato, o presidente Jair Bolsonaro assinou a Medida Provisória nº 870/2019 que, dentre outras medidas, extinguiu o CONSEA (BRASIL, 2019b). Posteriormente, em 18 de junho de 2019, Bolsonaro vetou o inciso do projeto de lei que previa o restabelecimento do Conselho (BRASIL, 2019a).

O Congresso Nacional apoiou o veto do presidente Jair Bolsonaro à recriação do CONSEA. Na votação, 162 parlamentares foram contrários ao veto e 299 foram a favor. Como a decisão cabia à maioria absoluta do plenário, o Conselho foi extinto definitivamente.

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional divulgou nota elaborada pelos representantes da sociedade civil no CONSEA contra a extinção do órgão. A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) emitiu nota também, afirmando que com a extinção do órgão, fica fechado o principal canal de comunicação, compartilhamento de experiências e vocalização de demandas concretas relacionadas ao tema. Também emitiram notas de repúdio a Ação da Cidadania; o Sistema Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas (CFN e CRN, respectivamente); a Executiva Nacional de Estudantes de Nutrição (ENEN); a Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar (Reaja); a Associação Slow Food Brasil (ASFB). Não foram identificadas manifestações de apoio ao fechamento do referido órgão consultivo (IPEA, 2019).

Segundo o relatório global das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura, o Brasil saiu do mapa da fome em 2014 pela priorização da agenda de segurança alimentar e nutricional desde 2003 devido ao lançamento do Programa Fome Zero, à recriação do CONSEA, à institucionalização da política de SAN e à implementação, de forma articulada, de políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola. A conciliação entre todos esses setores foi um desafio, mas o CONSEA e a Caisan cumpriram suas funções como mecanismos de coordenação de estratégias interministeriais conjuntas (HAJE, 2019).

A relação custo-benefício era uma das melhores possíveis, pois o trabalho dos integrantes do conselho era voluntário e eles representavam as diversas realidades existentes no país, além de apresentarem propostas concretas para o aprimoramento das políticas públicas no campo da segurança alimentar (IPEA, 2019).

NOVA REALIDADE PÓS-2019

Antes mesmo da publicação da Medida Provisória nº 870 em janeiro de 2019 extinguindo o CONSEA, os conselheiros e movimentos representados no conselho já esperavam mudanças. A gestão anterior, de Michel Temer, já havia tomado ações no sentido de extinguir ou esvaziar políticas públicas e espaços de gestão dedicados à segurança alimentar e nutricional. Um dos primeiros atos de Temer, ainda como presidente interino, foi extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, nos anos seguintes, foram praticamente zerados os orçamentos destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e à assistência técnica para a agricultura familiar. A mesma tendência seria observada também após a posse do presidente Jair Bolsonaro, em 2019.

A extinção do Conselho formalizou a realidade de esvaziamento da participação social no governo federal no que diz respeito às políticas de SAN. Os movimentos que integravam o CONSEA, em discussões internas sobre como reagiriam, entenderam que não havia abertura para luta pela sua recriação. Conforme palavras do entrevistado Alcemi Barros, *“A avaliação era de que não adiantava fazer nenhum tipo de esforço, (...) porque a pauta já estava dada, o governo já estava sinalizando que não queria dialogar não só com o CONSEA, mas com qualquer outro tipo de representação da sociedade e se quisesse dialogar, seria nos moldes que eles queriam. Então a avaliação era: vale a pena ter um CONSEA neste sentido? (...) Sei que seria um Conselho fantoche, para dizer que “sim”. Os recursos não seriam alocados, como aconteceu com outros conselhos.”* O entrevistado Renato Maluf⁴ relata, ainda, que *“Acho que não passou na cabeça de ninguém que o Bolsonaro iria recriar o Conselho e, se o recriasse, o que é que a gente ia fazer lá? Então, [as mobilizações se deram] mais como forma de protesto pelo que houve.”*

A partir daí, a principal referência dos movimentos passou a ser a realização de uma Conferência Nacional, nos moldes das regulares conferências realizadas pelo CONSEA anteriormente, de modo a articular, nacionalmente, atores relevantes

⁴ Entrevista concedida por Renato Maluf a Vinícius Limongi durante elaboração deste trabalho, por meio virtual, em outubro de 2021. Renato Maluf foi Conselheiro Titular (2003-2016) e Presidente (2007-2011) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional desde 1998 e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2017/21.

mobilizados em torno do tema de SAN. A “Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança”, que chegou a ser convocada em 2019, precisou ser adiada por conta da crise do COVID-19. No entanto, a mobilização informal dos movimentos que integraram o CONSEA, nos moldes de um coletivo, ainda ativo, chegou a realizar oficinas de mobilização nesse sentido. Com a impossibilidade da realização da Conferência, organizações passaram a reforçar ações que já haviam sido intensificadas, com ações junto às comunidades, de garantia de abastecimento, iniciativas de continuidade da alimentação escolar, mobilização em torno da viabilização do auxílio emergencial e outras ações, dado o contexto de agravamento da situação de insegurança alimentar no país. O entrevistado Renato Maluf se referenciou a estas atividades como “Conferência em movimento”.

Uma das primeiras iniciativas nesse sentido foi o “Banqueteo”, mobilização nacional que uniu protestos pelo fim do CONSEA e pela promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada à distribuição de vinte mil refeições em um único dia, 27 de fevereiro de 2019. Diversas entidades e voluntários se envolveram na mobilização que, como expresso pelo entrevistado Renato Maluf, teve a intenção de chamar à atenção para o problema que se tornava, então, cada vez mais grave (DÓRIA, 2017).

A crise alimentar resultante da deterioração das condições econômicas do país e do esvaziamento das políticas de SAN rapidamente foi percebida na população mais sujeita à alta do desemprego e à redução na renda. A crise sanitária, sobreposta à crise alimentar já instalada anteriormente, agravou ainda mais a situação no país inteiro. Além de terem sido esvaziadas políticas que contribuíram para o alívio da fome nas últimas décadas, outras tiveram desafios para sua continuidade, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que necessitou encontrar alternativas para garantir refeições aos estudantes da rede pública que deixaram de frequentar as escolas durante a pandemia, sendo também representantes de famílias em situação vulnerável e expostas aos efeitos socioeconômicos observados a partir da crise sanitária do COVID-19. Nesse contexto, a participação social continuou sendo relevante, em especial, nos níveis estadual e municipal.

Embora o CONSEA tenha sido extinto nos moldes de instância institucionalizada de consulta e deliberação em pautas de SAN junto à Presidência da República e Ministérios, as organizações que estavam ali representadas seguem atuando nas pautas relevantes de promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. Entidades como o

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), criado em 1998, teve papel decisivo na construção do quadro regulatório das políticas de SAN, como a Lei Orgânica de SAN (Lei 11.346/2006) e da Lei da Alimentação Escolar (Lei 11.947/2009), muito por meio do próprio CONSEA⁵. Além disso, há a possibilidade de, no futuro, o CONSEA ser reconstituído, caso uma mudança de visão de um futuro governo federal aconteça. O entrevistado Renato Maluf coloca que *“Isso é uma situação definitiva? Nada é. Acredito que a gravidade da situação brasileira, o tema ter permanecido na pauta, (...) é muito provável que num novo governo (...) essa experiência seja retomada. Será no mesmo formato? Não sei. Não dá para saber. Mas é certo que ESSA sociedade civil vai demandar a reconstrução de um espaço parecido com o CONSEA.”*

CONCLUSÃO

O CONSEA, nos moldes de seu funcionamento de 2003 a 2019, conseguiu agregar representações diversas da sociedade civil que convergiam no tema, então prioritário para o governo, da segurança alimentar e nutricional. A contribuição destes atores para a construção do quadro legal e institucional de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada é muito relevante no sentido de trazer demandas concretas dos territórios representados neste fórum de consulta, diálogo e deliberação que foi o CONSEA.

Como arena de participação social em temas transversais e intersetoriais como a SAN, o CONSEA mostrou, ao longo de sua existência, que a formulação, monitoramento e implementação de políticas públicas sob uma perspectiva *bottom-up* pode ser uma experiência transformadora tanto para as instituições de governo quanto para os movimentos da sociedade civil que participam do processo. No entanto, ficou claro que uma mudança de prioridade de governo pode rapidamente esvaziar esta lógica, evidenciando fragilidades institucionais e dificuldades no enfrentamento do problema público em questão.

É evidente a necessidade de uma investigação mais profunda das mudanças provocadas nas dinâmicas internas das organizações da sociedade civil por influência da

⁵ Ambos entrevistados para este trabalho são integrantes da FBSSAN (<https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/quem-somos/>).

participação no CONSEA, bem como dos processos de reorganização dessas organizações como resultado da extinção do Conselho. No futuro, ainda há de se observar se uma retomada da temática da segurança alimentar e nutricional como prioridade de governo irá, de alguma maneira, restaurar o diálogo institucional entre os movimentos sociais e as instituições estatais, visto que é um problema concreto que o Brasil enfrenta.

REFERÊNCIAS

BOCCHI, Carmem Priscila. A Experiência Participativa do CONSEA na Construção das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. In: III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Consad, 2010. p. 1-13.

BRASIL. **Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2006**. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [...]. Brasília, 2010.

BRASIL. **Despacho nº 254, de 18 de junho de 2019**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Edição 116-A, seção 1 – extra, p. 23.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN [...]. Brasília, 2006

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016**. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília, 2016.

BRASIL. **Medida provisória nº 870**, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, 2019.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. In: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, 2019.

CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**: Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Brasília: CONSEA, 2004.

CONSEA. **Relatório Final**: 5ª conferência nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: Secretaria-Executiva do Consea Nacional, 2015. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>. Acesso em: 20 out. 2021.

CRUZ, Fernanda N.B. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das Vias para o Desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. In: VII Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, 2016, Madrid. **Anais [...]**. Madrid: GIGAPP, 2016. p. 1-25.

DÓRIA, Carlos Alberto. AZEVEDO, Elaine. **Banquetão: ativismo alimentar e a construção de novas formas de expressão política**. 2017. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/entenda-o-banquetaco/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

Haje, Lara. Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas. **Agência Câmara de Notícias**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/>. Acesso em: 25 out. 2021.

IPEA. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa**. Brasília: Ipea, 2013.

IPEA. **Participação em foco: Extinção do CONSEA**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>. Acesso em: 06 de nov de 2021.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19 – 43, 2012.

OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar?. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 15, 2020.

REDE Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.

RODRIGUES, Priscila de Oliveira. **As Transformações na Rede de Atores do Programa de Alimentação Escolar - PNAE**. 2019. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. 40 p. (Textos para Discussão).

Recebido em: 15/02/2022

Aprovado em: 21/03/2022

Publicado em: 23/03/2022