



O processo de consulta pública como instrumento de legitimação de políticas públicas - a experiência das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional



Democracia, participação e decisão política

- As Conferências Nacionais são espaços de participação social?
- As Conferências Nacionais são espaços de decisão política?

As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)

- Pesquisa em documentos governamentais, documentos sobre espaços públicos no Brasil, teorias sobre esfera pública e democracia deliberativa, entrevistas com atores sociais que participaram das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar;



A Política Nacional de SAN no Brasil foi examinada a partir de três dimensões da Política, da literatura sobre *Policy Analysis* (FREY, 2000:216):

- *Politics* - dimensão processual informa o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- *Polity* - dimensão institucional se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- *Policy* - dimensão material refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Política Nacional de SAN

- *Politics* – Dimensão Processual

Emergência, reconhecimento e construção de um Projeto Democrático-Participativo da SAN

As Conferências Nacionais de SAN– expressão de um Projeto Democrático- Participativo

- *Polity e Policy* – Dimensão Institucional e Dimensão das Ações e Programas

O Projeto Democrático-Participativo da SAN: desenho institucional e decisão política

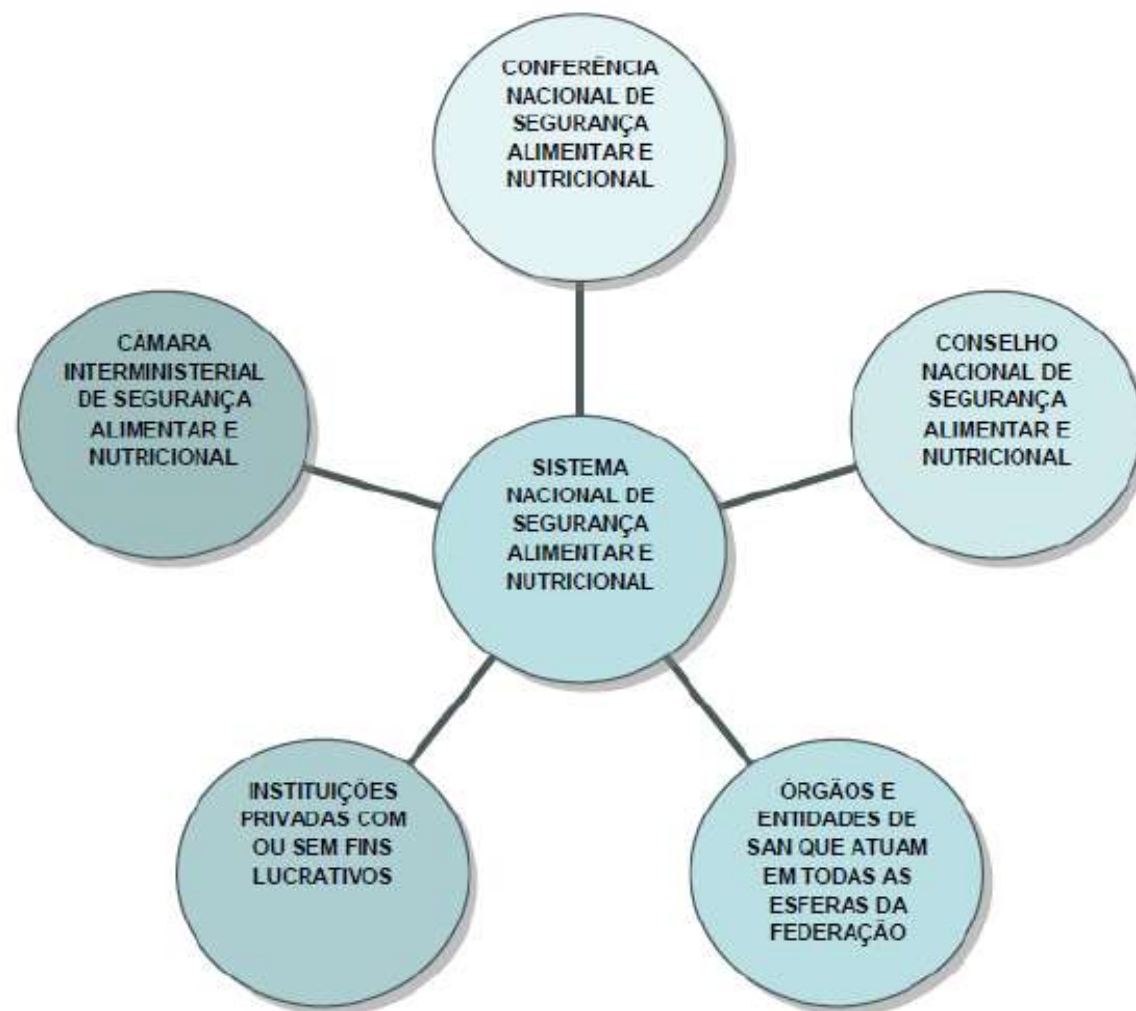


Características	I CNSA	II CNSAN	III CNSAN
Data e Local	27 a 30/07/1994 Brasília	17 a 20/03/2004 Recife	03 a 06/07/2007 Fortaleza
Proponentes	CONSEA Ação da Cidadania contra Miséria e pela Vida	CONSEA	CONSEA
Etapas anteriores	Etapas Municipais/ Etapas Estaduais	Etapas Municipais/ Etapas Estaduais	Etapas Municipais/ Etapas Estaduais
Objetivo	Construção da Política Nacional de SAN	Construção da Política Nacional de SAN	Construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN
Nº Participantes (estimativa)	2000	1400	2100
Categorias e quantidades Conforme Decreto de Convocação	Delegados Convidados Observadores *Os dados indicam a participação de Indígenas.	Dados oficiais indicam a presença de 1356 participantes entre os quais: Delegados da sociedade civil e de Governos(Federal, Municipal, Estadual e Municipal) - 950 Delegados do CONSEA Nacional – 60 Delegados (representantes indígenas) - 17 Delegados (representantes quilombolas) – 13 Observadores - 131 Comissão Organizadora e palestrantes - 72	Delegados(as) da sociedade Civil e de Governos (Federal, estadual e Municipal) - 1333 Convidados (as) nacionais - 360 Internacionais – 70 Observadores * Os dados indicam a participação de representantes de Indígenas, Quilombolas, povos e populações tradicionais e comunidades de terreiro.
Estimativa de População mobilizada em todas as etapas (municipais/estaduais e nacional)	SI	SI	70 mil pessoas em todas as etapas
Principal produto	Relatório Final	Relatório Final	Relatório Final
Principais encaminhamentos	Declaração de Defesa de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e apresentação de sua proposta	Projeto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar	Emenda Constitucional 64 que reconhece a alimentação como um Direito
Etapas pós-conferência	Não houve	Encontro II <i>CNSAN +2Anos</i>	Encontro III <i>CNSAN +2Anos</i>
Fonte: elaboração própria			



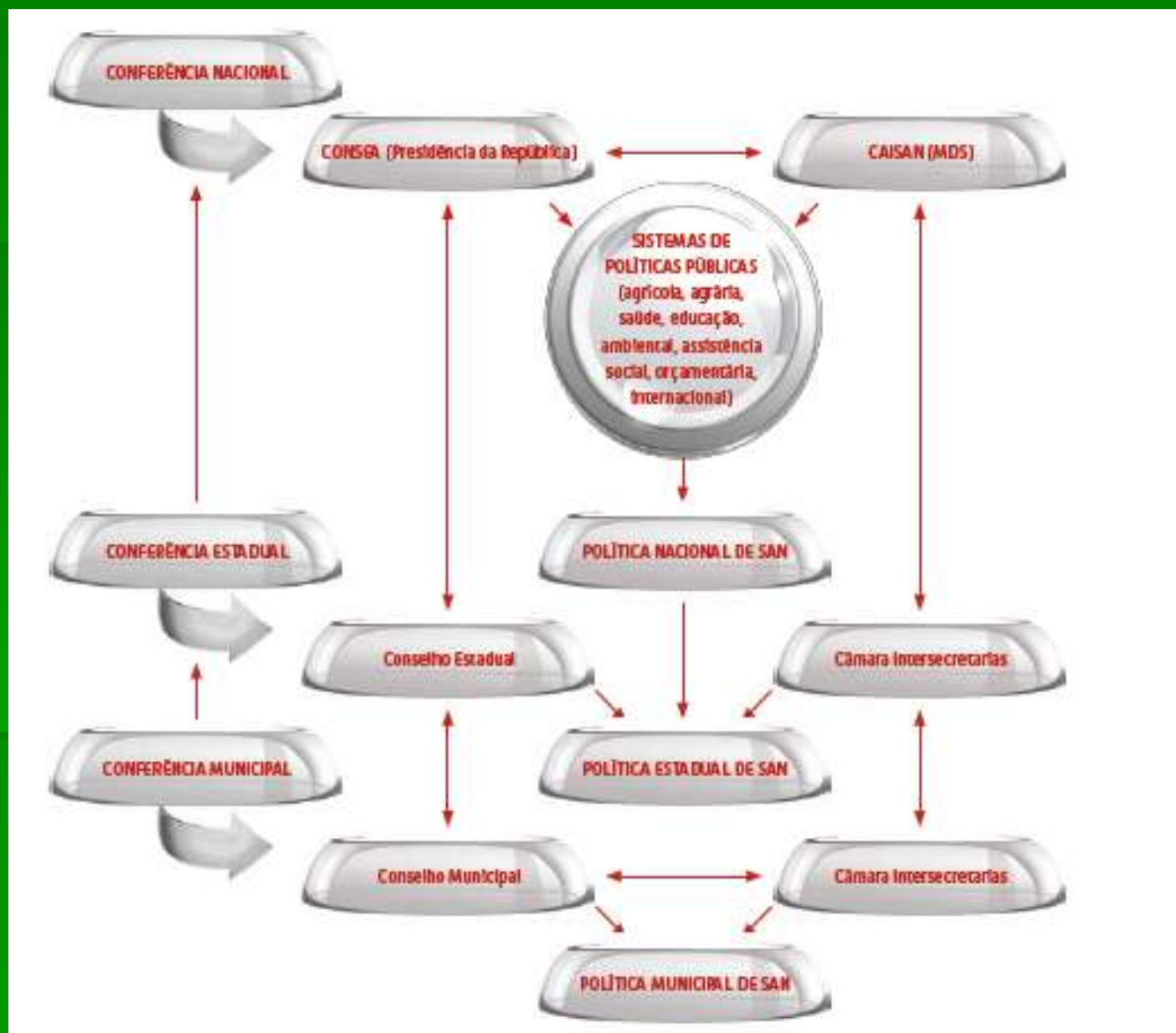
O Projeto Democrático- Participativo da SAN – Desenho institucional e decisão política

- Desenho Institucional e a participação na SAN;
- Propostas das Conferências Nacionais de SAN;
- As CNSAN, a decisão política e a Política Nacional de SAN.




Conformação do SISAN

Fonte: BRASIL-CONSEA (2010b:6).



Propostas das CNSAN

- ICNSAN – 116 propostas subdividas em “condições e requisitos para a segurança alimentar” e “propostas para uma política de segurança alimentar”;
- II CNSAN – 153 propostas subdividas em 47 propostas prioritárias, demais propostas e 16 moções. As propostas prioritárias foram subdividas em: 1) questões institucionais; 2) aspectos relacionados à produção; 3) aspectos relacionados ao acesso; 4) ações de saúde e nutrição;
- III CNSAN - 145 propostas subdividas em muitos itens, sistematizados em três eixos temáticos: 1) SAN nas estratégias de desenvolvimento; 2) Política Nacional de SAN e; 3) SISAN.



As CNSAN, a decisão política e a Política Nacional de SAN

- Avaliações realizadas nos eventos *Conferência + 2 anos*;
 - Documentos emitidos pelo CONSEA (EMs) e a receptividade que estes documentos obtiveram junto ao governo federal;
 - Entrevistas;
-



Avanços

- Marco legal da SAN e institucionalização na estrutura política do Estado, por meio da LOSAN e das leis estaduais, da estruturação do SISAN, da instituição da CAISAN e da Política e do Plano Nacional de SAN;
- Criação ou fortalecimento de programas e ações federais que atendem expectativas da SAN, onde se incluem inúmeros programas, como o PAA, PNAE, P1MC, Programa Bolsa Família, PETI, PRONAF, Conviver, Promeso, Produzir, entre outros;
- Revisão de legislações associadas à temática da segurança alimentar, como a lei do direito à alimentação (PEC 064/2007) e da revisão do PNAE (PL 2877/2008).



Avanços

- monitoramento que o CONSEA vem realizando, desde 2005, no Orçamento Geral da União. Para isso, o Conselho selecionou programas e ações voltados à segurança alimentar, e tem elaborado propostas para a alocação de recursos nestes programas anualmente;
- criação de indicadores de SAN lançados em 2010 e inclusão do enfoque da SAN nas pesquisas nacionais, como a POF 2006;
- processos de regularização fundiária em áreas indígenas e quilombolas, embora se reconheça, ainda, inúmeras limitações nessa área.

Desafios

- limites dos programas voltados a SAN;
- dificuldade em de estruturar novos programas e ações voltadas para a SAN, como o Programa Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) e Programa Nacional da Sóciobiodiversidade (PGPMBio);
- legislações associadas à temática da SAN, que nem sempre são exitosas junto ao governo federal, como a restrição para a produção de transgênicos, devido à pressão do setor do agronegócio brasileiro. Ex. a proposta de alteração de lei de sementes, da lei de cultivares e da liberação de novas tecnologias, entre elas a tecnologia Terminator.

Conclusões

1. Na institucionalização do projeto democrático-participativo da SAN foram importantes os espaços de participação de diferentes funções. O CONSEA, as Conferências Nacionais, os Encontros *Conferências Nacionais+2Anos* e as inúmeras mobilizações, atos públicos e abaixo assinados criados ao longo dos anos reuniram sociedade civil e poder público, e com isso, sensibilizaram o poder público e a sociedade política;

Conclusões

2. A I CNSA serviu para aglutinar forças e para a “formação de quadros” em prol da SAN. A II CNSAN teve o papel de retomar o projeto democrático-participativo assentado na participação da sociedade civil. Deu visibilidade a grupos sociais afetados pela insegurança alimentar e excluídos da sociedade política, como os indígenas e quilombolas. A III CNSAN ampliou ainda mais a base social mobilizada em prol da SAN. Foram incluídos representantes de população negra, povos e comunidades tradicionais e representantes de comunidades de terreiro;



Conclusões

3. Analisar as CNSAN é refletir sobre a teoria *habermasiana* de esfera pública. Grande parte dos estudos sobre espaços públicos no Brasil reforçam a revisão de Fraser (1996) sobre a necessidade de espaços públicos *fortes* que acoplem a deliberação à decisão política (SILVA, 2009);



Conclusões

4. Destacamos cinco desafios para as Conferências Nacionais de SAN:

- Contemplar novos grupos sociais a cada evento, de forma a envolver aqueles grupos sociais que se identificam com a segurança alimentar e que possam contribuir para que suas ações e políticas tenham sucesso;
- Estabelecer uma metodologia apropriada para realizar as discussões nas Conferências;
- Estabelecer um método para administrar os conflitos que surgem nesses espaços;
- Garantir que a sociedade civil mantenha-se autônoma e propositiva diante do governo;
- Garantir que ocorra uma boa tradução dos encaminhamentos das Conferências em proposições políticas.



Conclusões

5. Destacamos cinco avanços que as CNSAN indicam para a consolidação de um projeto democrático-participativo da SAN:

- São espaços de participação social de elaboração de propostas para uma Política Nacional de SAN, atestado pela LOSAN;
- Incluíram em sua terceira edição um sistema de cotas que garantiu a participação de segmentos específicos tradicionalmente excluídos das políticas sociais, que são estratégicos no debate de segurança alimentar; ampliando, assim, a base social envolvida na construção da PNSAN;
- A partir das Conferências Nacionais foi criado o mecanismo das *Conferências + 2 anos*, o qual age na prestação de contas em torno das deliberações dos eventos nacionais.



Conclusões

6. Ao considerar as três dimensões para o termo *política* – *policy* (conteúdos concretos), *polity* (dimensão institucional) e *politics* (dimensão processual) – conclui-se que, hoje, no Brasil, existe uma PNSAN (para além da expectativa sobre a Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pela CAISAN):

Policy - num conjunto de programas e ações públicas voltadas ao tema (PBF, PAA e PNAE), que têm sido valorizados entre as ações governamentais;

Polity – na mudança na legislação e construção de um marco normativo para o tema, e dos efeitos das propostas das Conferências no poder legislativo;

Politics - no desejo coletivo compartilhado por segmentos da sociedade civil e da sociedade política, que tem se empenhado nos últimos 20 anos para que ações voltadas à segurança alimentar fossem realizadas.

Muito obrigada!

INCT – PPED:

http://www.ideiad.com.br/inct_pped/