
Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: 2003-2014

Renato S. Maluf (CPDA/UFRRJ)
Silvia Aparecida Zimmermann (UNILA)
Emilia Jomalinis (CPDA/UFRRJ)

SORG 7 Políticas públicas para o meio rural brasileiro:
entre mudanças, continuidades e rupturas
59º Congresso SOBER - Ilhéus (BA) Julho 2019

Objetivo – perspectiva analítica

Análise da política nacional de SAN entre 2003 e 2014

- análise de conjunto da PNSAN (Gov. Lula I-II e Dilma): significados e alcances
- concepção de SAN e conceitos correlatos presentes no I PLANASAN
- programas e ações principais
- estratégias de promoção da intersetorialidade e participação social

Roteiro

- Dimensão histórico-processual: trajetória conceitual da SAN no Brasil
- Arquitetura institucional e formas de governança construídas
- Campos temáticos abrangidos pela PNSAN objeto de posicionamentos do Consea

A construção social do conceito e da política de SAN no BRASIL

A construção social do conceito e da política de SAN no Brasil

- ✓ Processo fruto da abertura política e democratização do país
 - ✓ Eventos: Documento SUPLAN/MA (1985); Conf Nac Nutrição (1986); Documento Governo Paralelo (1991); CONSEA (1993); I Conf Nac SAN (1994); Cúpula Mundial Alimentação (1996); Criação do FBSSAN (1998); Instalação CONSEA´s Estaduais (1998 ...)
- ✓ Intenso debate reunindo OSCs, gestores e academia
 - => construir uma noção de SAN mais ampla, intersetorial e participativa
 - => ampliação do enfoque na fome para a referência à SAN

Democracia participativa: traço distintivo da experiência brasileira e fundamento da LOSAN e SISAN

A construção social do conceito e da política de SAN no Brasil

Definição de SAN (Losan, 2006)

- ✓ Acesso e custo; disponibilidade, modelo de produção e ambiente; qualidade sanitária e nutricional e diversidade cultural e biológica
- ✓ Acréscimo, desde o início, do adjetivo 'nutricional' (SAN v.s SAeN)
- ✓ Enfoque sistêmico: sistema de política pública (sistemas alimentares?)
- ✓ Intersetorialidade: fenômenos multidimensionais (fome) ⇔ ações integradas ⇔ interdisciplinaridade
- ✓ Participação social

Incorporação progressiva das referências da SobAI e do DHA

Exercício em que conceituação e prática andaram juntas

A construção social do conceito e da política de SAN no Brasil

Continuidades nos três governos, com alternância entre ênfases distintas quanto à tradução da SAN como objetivo de políticas públicas.

Governos Lula: SAN ganha nova expressão no âmbito das políticas públicas nacionais + significativo avanço em termos quantitativos e qualitativos das ações

Programa Fome Zero (Estratégia Fome Zero); recriação do Consea; realização da II e III Conferências Nacionais; Formulação conjunta sociedade-governo e aprovação da Losan: introdução no marco legal das conceituações de SAN e DHA aprovadas na II Conf. Nacional; aprovação da EC 64/2010, incluindo a alimentação entre os direitos sociais constitucionais; I política nacional de SAN + inovações em programas públicos; embates com agronegócio (terra, agrotóxicos e OGMs)

Governo Dilma: ampliação do foco (fome => miséria); inflexão na participação social

Brasil sem Miséria; I PLANASAN; IV Conferência Nacional; poucas inovações ações e programas; menor engajamento da Presidenta da República; enfraquecimento na correlação de forças no embate com agronegócio

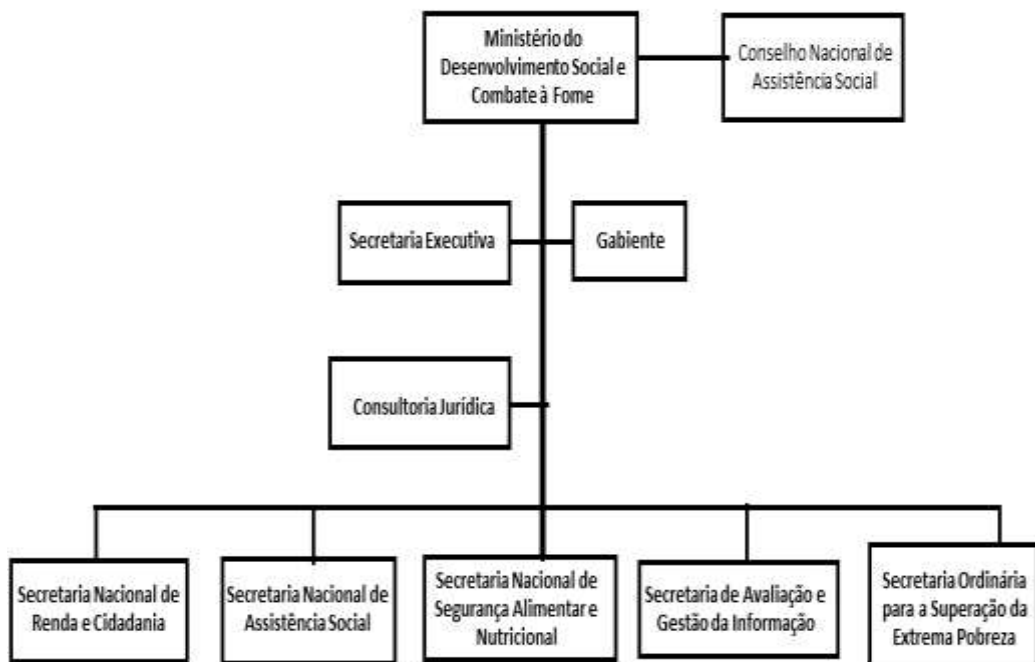
Arquitetura
institucional e
governança: Política e
Sistema Nacional de
SAN

Arquitetura institucional e governança

Construção de arquitetura institucional própria no Governo Lula I

- Comunidade Solidária -> recriação do **CONSEA**
- Da “Extraordinária” Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) ao Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
- Estruturação do MDS:
 - ✓ Risco de setorialização das ações de SAN => lugar da SAN na agenda governamental => construção da **CAISAN**
 - ✓ SAN e políticas sociais
- Marcos legais
- Política nacional + **PLANSAN** + programas e ações específicas
- **SISAN** e pacto federativo

Arquitetura institucional e governança



José Graziano da Silva
(MESA)

01/01/2002 a 23/01/2004

Márcia Lopes (MDS)

31/03/2010 a 31/12/2010

Patrus Ananias (MDS)

23/01/2004 a 31/03/2010

Tereza Campello (MDS)

01/01/2011 a atualidade

Lula 1

2003/2006

Lula 2

2007/2010

Dilma 1

2011/2014

Dilma 2

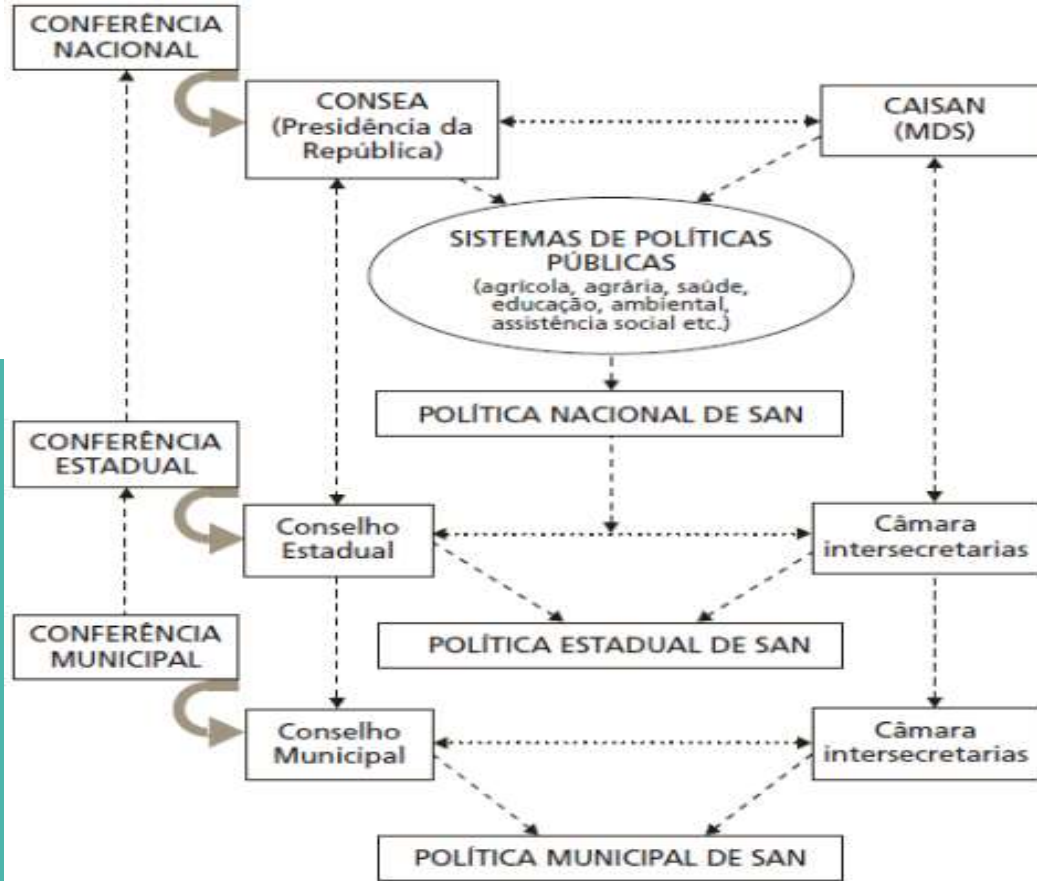
2015/2018

Arquitetura institucional e governança

SISAN - Sistema Nacional de SAN

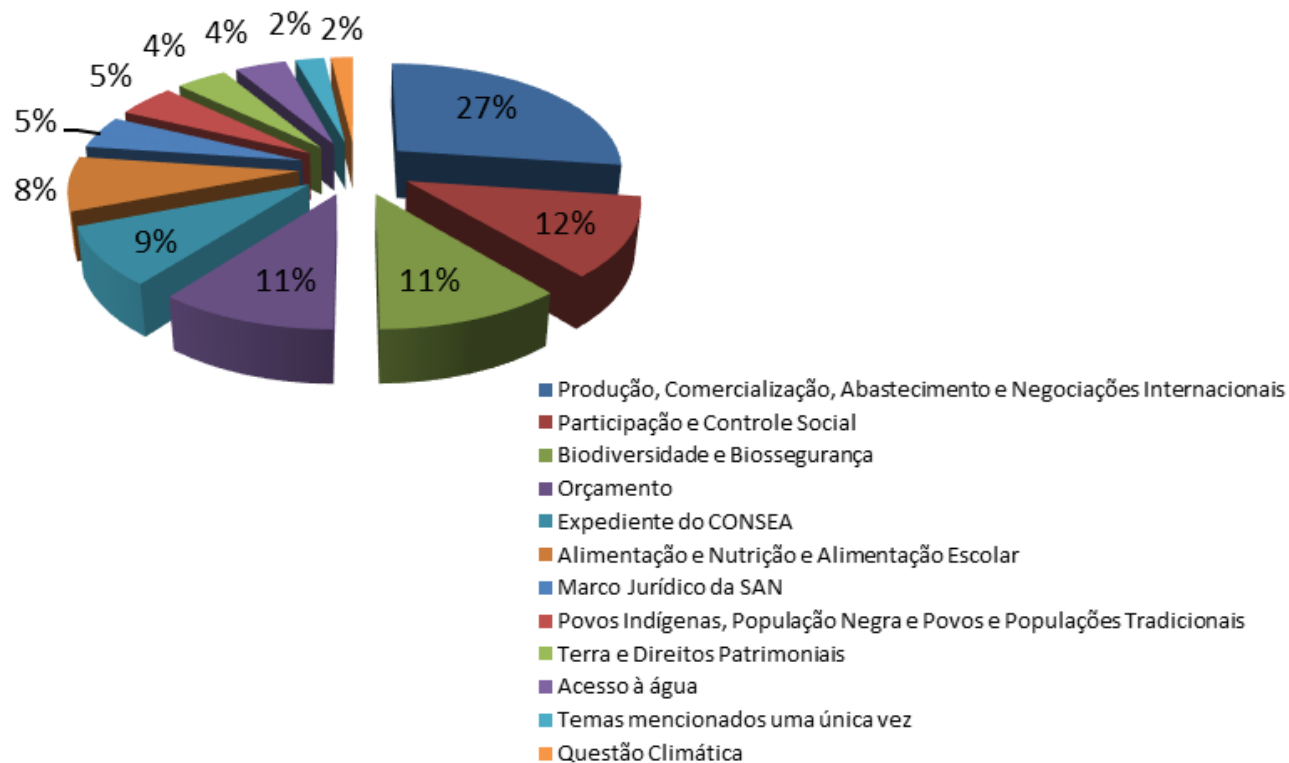
- Intersetorialidade na estrutura político-administrativa:
 - ✓ abarcar as múltiplas dimensões da SAN + integrar ações
- Envolver sociedade civil e governo na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas
- Relação com entes federativos
 - ✓ sistemas de políticas públicas (coordenação horizontal e vertical)
- Consea e Caisan como os dois mecanismos de coordenação
 - ✓ Consolidação da CAISAN fortaleceu intersetorialidade (comparada à experiência do MESA) e fortaleceu o Consea + comprometimento dos setores não é pleno nem abrange o conjunto dos gestores/as.

Sistema Nacional de SAN



O I PLANSAN e as manifestações do CONSEA

Temas e frequência; EM Consea (2003 - 2013)



0 | Plansan e as manifestações do CONSEA

➤ 2a Diretriz do Plano - Promoção de Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos

- ✓ mais extensa quanto aos objetivos associados a ela
- ✓ maior concentração de EM (27%)

|=> centralidade das políticas voltadas para a produção e abastecimento alimentar

Considerações Finais

Evolução das ações e políticas públicas voltadas para a SAN (2003-2013)

- Evidente processo de (retomada da) responsabilização do Estado frente aos direitos sociais no âmbito da SAN => prioridade conferida ao tema (fome) na agenda governamental + criação de estrutura institucional própria
- Ampliação dos marcos jurídicos da SAN
- Significativa ampliação dos segmentos sociais presentes nas políticas de SAN (desde a III Conf. Nacional de SAN, 2007): indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, celíacos, portadores de anemia e anemia falciforme, deficientes físicos, comunidades de terreiro, ribeirinhos, pescadores profissionais e artesanais, agricultores familiares, extrativistas, atingidos por barragens, assentados, e pessoas com necessidades especiais

Evolução das ações e políticas públicas voltadas para a SAN (2003-2013)

- Avanço nos instrumentos para cadastro das populações vulneráveis atendidas por programas em diversas áreas
- Uso crescente de editais públicos para seleção de projetos (capacitação)
- Valorização dos produtos da “sociobiodiversidade”, “extrativismo” e “tradicionais”
- Demanda por equidade nas ações, especialmente da parte de indígenas, quilombolas e agricultores familiares mais pobres [distribuição mais equitativa das políticas públicas + ampliação dos investimentos N e NE]

Evolução das ações e políticas públicas voltadas para a SAN (2003-2013)

- Significativa inserção do governo brasileiro em órgãos internacionais e em iniciativas de cooperação internacional na área da SAN (Agenda Presidencial - Governo Lula)
- Importante inovação institucional com programas de compras institucionais (destaque para o PAA e PNAE) => impacto significativo nas áreas e grupos sociais mais fragilizados do país, notadamente, no meio rural
- Avanços na construção da intersetorialidade no âmbito da SAN – articulação de diferentes Ministérios, Secretarias, instâncias infra-nacionais, envolvendo representações de governo e sociedade civil

Desafios, tensões e conflitos ⇔ campo da SAN como contra-hegemônico

O avanço desta agenda foi acompanhado de continuidade de políticas e programas que expressavam prioridades distintas, concorrentes e até mesmo contraditórias com a promoção da SSAN e do DHA

Heterogeneidade na adesão dos governos estaduais ao SISAN: Consea's em todos os estados e no DF, mas que ainda enfrentavam sérias restrições em termos de reconhecimento e apoio pelos respectivos governos.

Limitado o número de municípios com Conselhos Municipais em funcionamento.

Registram-se esforços na direção de construir uma estratégia inter-setorial de enfrentamento do sobrepeso e da obesidade, sendo mais evidentes as ações diretas oriundas da área da saúde e menos exitosa a articulação entre consumo de alimentos saudáveis e transformações nos modelos de produção;

Desafios, tensões e conflitos ⇔ campo da SAN como contra-hegemônico

➤ Questões agrária e territorial seguem no centro dos conflitos que comprometem a reprodução social dos que têm vínculo direto com a terra e os territórios de sua identidade;

➤ Essas tensões remetem às concepções em disputa a respeito do abastecimento alimentar do país;

➤ Crescente mobilização social movida por preceitos de soberania e direitos => reconhecimento da comida como patrimônio, em face de sua mercantilização extrema sob controle privado e pequena capacidade de regulação pública pelas agências de Estado.

➤ Retomada da perspectiva de negar-anular a diferenciação sócio-ambiental e cultural dos modelos agrícolas (agricultura familiar;

➤ Intensificação de iniciativas de perfil conservador no Congresso Nacional

➤ Retrocessos na cooperação internacional Sul-Sul.

➤ Manutenção das desigualdades ⇔ assimetrias na disputa por modelo de desenvolvimento, sobretudo o rural;

➤ Golpe 2016: “municipalização” das políticas com acentuado assistencialismo

OBRIGADO



www.ufrrj.br/cpda



www.oppa.net.br



www.ceresan.net.br